



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.05.1999
KOM(1999) 221 endelig udg.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Et Europa for alle aldersgrupper

- Til fremme af velstand og solidaritet mellem generationerne

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUMÉ.....	3
1. INDLEDNING : DEN DEMOGRAFISKE BAGGRUND	6
2. TILPASNING AF POLITIKKER OG PRAKSISER PÅ ARBEJDSMARKEDET TIL BEFOLKNINGENS ALDRING	8
2.1. Aldringen og arbejdskraftsudbuddet - store udfordringer	8
2.2. Fremme af lige muligheder for mænd og kvinder.....	10
3. TILBAGETRÆKNINGENS OG PENSIONERNES TILPASNING TIL BEFOLKNINGENS ALDRING	12
3.1. Tilpasning af pensionsalderen til befolkningens længere levetid og bedre sundhedstilstand.....	12
3.2. Et mere langsigtet perspektiv for debatten om pensionsordningerne	13
3.3. Det "produktive" program for pensionsreformer - Etablering af ordninger, der støtter en senere og mere gradvis overgang til pension	13
3.4. Tilvejebringelse af pensionssystemer, der er mindre følsomme over for ændringer i befolkningsudviklingen og andre væsentlige forhold	15
3.5. Etablering af et mere sikkert og mere lønsomt miljø for supplerende pensionsordninger	16
3.6. Sikring af en passende mindsteindtægt samtidig med at der tages højde for ændringer i fordelingsproblemerne mellem og indenfor generationerne.....	16
4. MINDSKNING AF BEHOVET FOR SUNDHEDS OG OMSORGSYDELSER GENNEM FREMME AF EN SUND LEVEVIS BLANDT ÆLDRE.....	18
4.1. Øget vægt på forebyggelse frem for behandling	18
4.2. Forbedret adgang til sundhedsbehandling for alle aldersgrupper og for alle ældre mennesker	19
4.3. Tilstrækkeligt udbud af kvalitetsprægede pleje- og omsorgsydelser for de svage og meget gamle.....	19
4.4. Revalidering - Styrkelse af dens rolle og muligheder	20
5. KONKLUSION - AT SIKRE LIV TIL ÅRENE	21
6. BILAG: TABELLER OG FIGURER.....	24

RESUMÉ

Nærværende meddelelse "Europa for alle aldersgrupper" er Kommissionens bidrag til FN's *internationale ældre-år i 1999*. Den har til formål at fremme debatten med medlemsstaterne og mellem disse indbyrdes. Den skitserer konsekvenserne af befolkningens aldring for arbejdsmarkedet, den sociale sikring og for service ydelserne i social- og sundhedssektoren og foreslår en strategi for effektive politiske løsninger på disse områder, der er baseret på en styrkelse af samarbejdet mellem alle aktører og på solidaritet mellem generationerne.

* * *

Der er flere aspekter i den udfordring, som vort samfund står over for med hensyn til befolkningens aldring.

- Et af aspekterne er faldet i andelen af befolkningen i erhvervsaktiv alder og arbejdskraftens aldring. Vi vil opleve betydelige ændringer i løbet af de næste 20 år. I perioden 1995-2015 vil der være et fald på 11 mio. (-20%) i aldersgruppen 20-29 år, hvorimod aldersgruppen 50-64 år vil stige med 16,5 mio. (mere end 25%). Det vil gøre det nødvendigt, at man bliver meget mere opmærksom på, hvordan man håndterer aldersaspekter i personaleforvaltningen, - noget man hidtil har forsømt. Det indebærer også, at politikker, der fremmer tidlig tilbagetrækning fremfor at understøtte livslang uddannelse og åbne nye muligheder for at blive på arbejdsmarkedet, må revideres.

- Et andet aspekt er det pres, der kommer på pensionssystemerne og de offentlige finanser, som følge af stigningen i antallet af pensionister og faldet i antallet i de erhvervsaktive ældre. I løbet af de næste 20 år vil den del af befolkningen, der er over den almindelige pensionsalder på 65 år, stige med 17 mio. Inden for denne aldersgruppe vil antallet af personer, der er over 80, stige med 5,5 mio. Retfærdighed i den intergenerationelle fordeling vil kræve, at der tages behørigt hensyn til de offentlige finansers langsigtede stabilitet. Der må tilvejebringes et bredere fundament for de social sikringssystemers finansiering gennem højere beskæftigelsesfrekvenser for dem, der er i de erhvervsaktive ældre. Pensionssystemerne bør gøres mindre følsomme overfor ændringer i befolkningsudviklingen o. lign.

- Et tredje aspekt er det stigende behov for ældreomsorg og sundhedspleje. Den voldsomme stigning i antallet af meget gamle plejekrævende mennesker, vil resultere i stigende efterspørgsel efter plejeydelser fra instanser udenfor familien. Man bliver nødt til udvide og videreudvikle ældreomsorgen for at kunne klare den nye situation. Sideløbende hermed bør der gøres en indsats for at begrænse stigningen i behovet for omsorgsydelser gennem fremme af en sund levevis blandt ældre, forebyggelse af ulykker samt revalidering efter sygdom.

- Et fjerde aspekt vedrører den stigende forskel mellem ældre mennesker med hensyn til ressourcer og behov. Forskelle i familie- og boligsituation, uddannelse og sundhedstilstand samt i indtægts- og formueforhold skaber betydelige variationer i den livskvalitet ældre mennesker oplever. Heldigvis er det store flertal af ældre rimeligt godt stillet. Men den omstændighed, at de fleste ældre mennesker har en højere levestandard end tidligere, bør ikke få os til at glemme at en del ældre stadig risikerer at blive ramt af social udstødelse og fattigdom.

Det er behov for politikker, som i højere grad afspejler forskellene i ældre menneskers sociale situation, dvs. politikker der er bedre til at gøre brug af de ressourcer store grupper af ældre råder over og som på en mere effektiv måde bekæmper risikoen for social udstødelse i den sidste del af livet.

- Kønsproblematikken er også af særlig betydning. I dag udgør kvinderne næsten to tredjedele af befolkningen over 65 år. Et væsentligt aspekt i den forbindelse er den sociale sikring. Kvinders lave arbejdsmarkedsdeltagelse i tidligere perioder og sociale sikringssystemer, der er baseret på, at manden er familieforsørger, samt forskellene i de to køns levetid, har medført, at mange ældre kvinder har en utilstrækkelig pensionsdækning.

* * *

De udfordringer aldringen stiller os overfor på ovennævnte områder, har motiveret Kommissionen til at iværksætte og foreslå følgende politiktiltag:

1. Som led i Den Europæiske Strategi for Beskæftigelsen har Den Europæiske Union sat sig for at bekæmpe arbejdsløsheden og for at skabe og fastholde en betydelig stigning i erhvervsfrekvensen i Europa. Den lave erhvervsfrekvens blandt ældre arbejdstagere er blevet udpeget som et væsentligt element i problemerne, og medlemsstaterne er blevet opfordret til at træffe foranstaltninger til vedligeholdelse af arbejdstagernes kvalifikationer, til fremme af livslang uddannelse og fleksible former for arbejdstilrettelæggelse samt til at gennemgå skatte- og ydelsessystemer med henblik på at øge incitamenterne til at udnytte jobtilbud og uddannelsesmuligheder. Strategien fremhæver især den rolle, som arbejdsmarkedets parter bør spille i den forbindelse. Kommissionen har til hensigt at opfordre arbejdsmarkedets parter til at overveje, hvorledes aldersaspektet kan styrkes i personaleforvaltningen.

2. Politikker vedrørende den sociale beskyttelse. I sit arbejdsprogram for 1999 har Kommissionen påtaget sig at udvikle politikker til fortsat modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse. Man forestiller sig at dette kunne tage form af en meddelelse om social beskyttelse, der ville foreslå en ny model for samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne inden for dette politikområde. Tilpasningen til de udfordringer, som befolkningens aldring stiller os overfor, vil være ét af de vigtige problemer, der skal behandles i den forbindelse. Man bør især fokusere på, hvordan man kan vende tendensen til tidlig tilbagetrækning, afprøve nye former for gradvis overgang til pension, styrke pensionssystemernes bæredygtighed og gøre dem mere fleksible.

3. Sundhedspolitik, ældreomsorg og hertil relateret forskning. Kommissionen vil i det Femte rammeprogram for Fællesskabets forskning især fokusere på forskning i de sundhedsmæssige og sociale aspekter af befolkningens aldring. Det vil dække et bredt udvalg af forskningsaktiviteter inklusive grundlæggende medicinsk, teknologisk og social forskning. Sundhedsmæssige aspekter i forbindelse med aldring er også et centralt tema i det forberedende arbejde med at udvikle nye fællesskabsinstrumenter indenfor folkesundhed. Derudover vil Kommissionen støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at finde frem til de rette svar på aldringen indenfor sundhedspleje og ældreomsorg gennem undersøgelser af, hvorledes forskellige ordninger virker.

4. Politikker til bekæmpelse af diskrimination og social udstødelse. I det Sociale Handlings Program 1998-2000 har Kommissionen forpligtet sig til at udarbejde forslag baseret på artikel 13 i traktaten om de Europæiske Fællesskaber som ændret i Amsterdam, der retter sig mod forskelsbehandling på arbejdspladsen som følge af alder såvel som andre former for forskelsbehandling. Programmet angiver ligeledes, at Kommissionen vil undersøge mulighederne for at udvikle nye handlingsprogrammer på fællesskabsniveau baseret på artikel 13, 129 og 137 i traktaten om de Europæiske Fællesskaber som ændret i Amsterdam. Disse programmer vil også kunne dække ældre, mænd såvel som kvinder, i det omfang de kommer ud for diskrimination, arbejdsløshed eller social udstødelse.

* * *

Omfanget af de demografiske ændringer her ved indgangen til det 21. århundrede vil tvinge Den Europæiske Union til at tage forældede praksisser og forældede systemer op til fornyede overvejelser og at gennemføre ændringer. Et samfund der satser på at alle aldersgrupper kan være aktive, har brug for en strategi, der både gør det muligt for ældre mennesker fortsat at være involveret i det arbejdsmæssige og sociale liv og som motiverer dem hertil. Det stadig stigende antal pensionister, udgør en rigdom af utilstrækkeligt udnyttede erfaringer og talenter. Det skaber også nye behov, som virksomheder, offentlige organisationer og frivillige organisationer kan bestræbe sig på at imødekomme.

Kommissionen har forpligtet sig til at stimulere debatten om de samfundsmæssige aspekter af de demografiske ændringer samtidig med, at den arbejder for at fremme et Europa for alle aldersgrupper, dvs. et Europa præget af såvel solidaritet som retfærdig fordeling mellem generationerne. I FN's *internationale år for ældre i 1999* støtter Kommissionen en række undersøgelser og konferencer om aktiv ældrepolitik med henblik på at understøtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at udvikle egnede strategier for tilpasning til aldringen.

1. INDLEDNING : DEN DEMOGRAFISKE BAGGRUND

Undersøgelsen af de nuværende demografiske udviklingstendenser giver anledning til følgende bemærkninger:

- Mellem 1960 og 1995 steg den gennemsnitlige forventede levetid hos EU-borgere med 8 år for mænd og med 7 år for kvinder. Dette er et af de største fremskridt, der er opnået i sidste del af det 20. århundrede. Den omstændighed, at det i så høj grad er lykkedes at forlænge levetiden indebærer imidlertid også i sammenhæng med at fertilitetskvotienten er faldet til under reproduktionsgraden, - hvilket nu er åbenlyst i alle medlemsstater, - at den demografiske aldring vil blive særlig dramatisk i det 21. århundrede.
- Væksten i EU-befolkningens størrelse vil snart ophøre (se figur nr. 1). Derefter vil den gradvist falde, hvilket dog vil foregå på forskellige tidspunkter og med forskellig hastighed i de forskellige lande og regioner. I næsten en fjerdedel af EU-regionerne vil befolkningstilvæksten allerede være ophørt førend århundredskiftet. Om kort tid vil andelen af ældre i vore samfund være væsentligt større og andelen af personer i den erhvervsaktive alder tilsvarende mindre (se figur nr. 2). Den yngste generation på 0-14 år, som udgjorde 17,6% af befolkningen i 1995, falder til 15,7% i 2015, hvilket er et fald på næsten 5 mio. Aldersgruppen af 15-29 årige, hvorfra nytilgangen til arbejdsmarkedet hovedsageligt kommer, vil falde endnu hurtigere (-16%, hvilket svarer til et fald på 13 mio.).
- Blandt de ældre aldersgrupper vil det stik modsatte indtræffe. Generationen på 50-64 år vil stige med mere end 16 mio. (26%), hvorimod stigningen i antallet af personer, der har nået pensionsalderen (65 år og ældre), samt i antallet af meget gamle (80 år og ældre) vil nærme sig henholdsvis 30% og 40%. Ændringerne i gruppen af personer på 80 og derover vil være større og vil indtræffe hurtigere end ændringer i de andre aldersgrupper.
- Den demografiske aldring vil blive tydeligere inden for de næste to årtier. Den berører alle medlemsstaterne, selvom det varierer, hvor kraftige tendenserne vil blive, og hvornår de indtræffer.
- Der kan konstateres lignende tendenser hos ansøgerlandene. Med undtagelse af Polen, Slovakiet og Cypern, hvor befolkningen i den erhvervsaktive alder stadig er stigende, omend aftagende i styrke, er den demografiske aldring allerede godt i gang og vil højst sandsynligt blive forstærket. Hvis den økonomiske vækst skal opretholdes trods et kraftigt fald i befolkningen i den erhvervsaktive alder, vil det være nødvendigt at aktivere den eksisterende arbejdskraftreserve. Derudover vil de fleste af ansøgerlandene også stå over for betydelige aldringsrelaterede udfordringer inden for social sikring og sundhed, hvor de vil være nødt til at træffe særlige foranstaltninger dels for at sikre, at systemet kan finansieres, dels for at sikre en lavere dødelighed.
- Ifølge den demografiske rapport fra 1995 vil indvandringen til Fællesskabet højst kunne bidrage til delvist at bremse befolkningens aldring. Sammenlignet med det nuværende niveau skulle nettoindvandringen til Den Europæiske Union stige med

mere end 4 mio. p.a. efter år 2005 for at kompensere for, at de store årgange bliver ældre.¹

- Aldring skaber også store problemer for ligestillingen. Den lave arbejdsmarkedsdeltagelse, som er gældende for de nuværende generationer af kvinder over 50 år, er i vid udstrækning et resultat af, at kvinders muligheder på arbejdsmarkedet tidligere var mere begrænsede. Da kvinder i gennemsnit lever 6 til 8 år længere end mænd, har pensionsspørgsmål en særlig betydning for dem; deres lave arbejdsmarkedsdeltagelse medfører, at de risikerer at være dårligt dækket.

Den demografiske aldring vil tvinge EU-samfundene til at tilpasse sig og befolkningerne til at ændre adfærd. Hvorvidt disse samfundsmæssige og adfærdsmæssige ændringer kan opnås på en positiv måde, vil afhænge af den politik, der vælges på fællesskabsplan, nationalt og lokalt plan. I nærværende meddelelse skitserer Kommissionen sine synspunkter om de ændringer i politikkerne, der vil være nødvendige indenfor arbejdsmarkedet, pensionsforhold, sundhed og omsorg, og om de politikker, der kan fremme deltagelse og social samhørighed.

¹ Europa-Kommissionen (1995): "Den demografiske situation i Den Europæiske Union ", s. 18 .

2. TILPASNING AF POLITIKKER OG PRAKSISER PÅ ARBEJDSMARKEDET TIL BEFOLKNINGENS ALDRING

Ændringer inden for markeder, teknologier og arbejdstilrettelæggelse betyder, at arbejdstagernes kvalifikationer skal tilpasse sig stadig hurtigere. Demografisk aldring medfører, at arbejdskraften bliver en ressource som vi er nødt til at tage langt mere vare på end tidligere. Derfor vil behovet blive øget for bedre kvalificerede arbejdstagere, der lettere kan integreres på arbejdsmarkedet, kombineret med arbejdspladser, der bedre kan tilpasses.

2.1. Aldringen og arbejdskraftsudbuddet - store udfordringer

Som følge af befolkningens generelle aldring, og i særdeleshed som følge af aldringen hos den store befolkningsgruppe, der består af de store årgange (baby boom-generationen) (født fra slutningen af fyrrerne til midten af tresserne) bliver befolkningen i den erhvervsaktive alder ældre. Efter i en lang periode at have ligget på ca. 40 år har den gennemsnitlige alder for befolkningen i den erhvervsaktive alder været stigende siden 1995.

I løbet af de sidste 20 år har optagelsen af babyboom generationen blandt befolkningen i den erhvervsaktive alder betydet en stor stigning, navnlig i mellemgruppen på 30-49 år. De kommende 20 år vil medføre betydelige ændringer, for så vidt angår de forskellige aldersgruppers bidrag. Gruppen af 20-29-årige, hvorfra arbejdsstyrken suppleres, vil falde med 11 mio. Mellemgruppen vil bevare sin nuværende størrelse, og den ældste gruppe på de 50-64-årige vil stige med 16.5 mio., dvs. mere end 25%

I forbindelse med demografisk aldring påvirkes arbejdsmarkedsdeltagelsen og dermed arbejdsstyrkens generelle størrelse i stigende grad af de (betydeligt større) ældre generationers aktivitetsmønstre. Af figur 4 fremgår det, at såfremt beskæftigelsen fortsat skal stige med 0,6% om året, som det i gennemsnit har været tilfældet siden 1985, så bliver det nødvendigt at halvere de uudnyttede ressourcer blandt befolkningen i den erhvervsaktive alder - arbejdsløse og de ikke aktive personer, herunder personer, der er gået tidligt på pension - inden år 2015. Arbejdsløsheden forventes imidlertid medlemsstater i nogle år endnu fortsat at være det største problem i de fleste.

Det er derfor nødvendigt, at der opnås aktivitetsniveauer for alle grupper af befolkningen i den erhvervsaktive alder, der er så høje som muligt. En vellykket mobilisering af de ikke-erhvervsaktive menneskelige ressourcer vil være altafgørende, hvis man skal forbedre indsatsen inden for jobskabelse og økonomisk vækst. Dette kræver politisk handling på mange områder og på mange forskellige politiske niveauer. Blandt de prioriterede områder er en styrkelse af ældre arbejdstageres beskæftigelsesevne, kritisk gennemgang af ansættelsesregler og praksisser med henblik på at tilpasse arbejdspladsen til en aldrende arbejdsstyrke, samt fremme af princippet om lige muligheder.

I de seneste årtier har aktivitetsprocenterne i Europa været præget af et stigende antal kvinder på arbejdsmarkedet. I de sidste 5 år har de

gennemsnitlige aktivitetsprocenter² ligget temmelig stabilt på ca. 68% med et faldende niveau for mænd og stigende for kvinder i alle aldersgrupper. Dette afspejler især lavere aktivitetsprocenter for mandlige arbejdstagere over en vis alder, typisk i forbindelse med en erhvervsmæssig omstrukturering. Dette var årsagen til et fald på mere end 6% i arbejdsmarkedsdeltagelsen hos mænd mellem 55-64 år i perioden 1986 til 1997. For kvinder var der derimod en svag stigning på 4% fra et lavt niveau.

Man har set, at tidlig pensionering har været anvendt til at skabe flere beskæftigelsesmuligheder for unge arbejdsløse, selvom det skal understreges, at den direkte sammenhæng mellem tidlig pensionering og jobskabelse for unge har været svagere end forventet. Hvis det nuværende niveau for tidlig pensionering opretholdes i Europa, vil der på grund af arbejdsstyrkens aldring blive mangel på arbejdskraft og store økonomiske problemer i forbindelse med aldersbetinget afhængighed.

Generelt set er der forholdsvis mange ældre arbejdstagere i erhverv i tilbagegang, og af statistikkerne fremgår det, at de i almindelighed er mindre mobile end yngre mennesker. Tilsyneladende påvirkes de også af de tendenser, der går i retning af, at virksomhederne gradvist vælger at have færre ufaglærte arbejdere og et mindre antal højt kvalificerede ledere samtidig med, at de vælger at gøre større brug af fleksible former for beskæftigelse.

I dag koncentrerer investeringen i uddannelse og personaleudvikling på de yngre grupper, hvilket betyder, at de mellemste og ældste gruppers kvalifikationer gradvist forringes, således at disse grupper får vanskeligere ved at tilpasse innovationer og ændringer. Deres risiko for at blive marginaliseret og i sidste ende udstødt fra arbejdsmarkedet stiger i løbet af deres arbejdsliv. Ofte synes ældre arbejdstagere til sidst, at det eneste valg, de har tilbage, er at gå tidligt på pension.

For at bevare et stigende antal ældre mennesker i arbejde og for at forhindre, at de udstødes fra arbejdsmarkedet, er det af meget stor betydning at bevare og styrke disses beskæftigelsessevne. Det indebærer, at man investerer i deres færdigheder, motivation og mobilitet. Gode erfaringer med at tilsikre livslang uddannelse bør fremmes og udbredes³.

² Der skelnes mellem erhvervsfrekvensen, som angiver hvor stor en procentdel af befolkningen i erhvervsaktiv alder, der er erhvervsaktive (dvs. som enten har eller søger beskæftigelse), og så beskæftigelsesfrekvensen, der betegner andelen i beskæftigelse.

³ I Fællesskabets uddannelses- og kvalifikationsprogrammer lægges der allerede betydelig vægt på på livslang uddannelse og dette vil være endnu mere udtalt i de nye udgaver af Socrates og Leonardo da Vinci programmerne, som løber fra år 2000 til år 2006.

Nogle medlemsstater har politikker, der skal forhindre, at ældre arbejdstagere afskediges i forbindelse med erhvervsmæssig omstrukturering (f.eks. Frankrig).

At bevare ældre længere på arbejdsmarkedet indebærer ikke nødvendigvis, at ældre arbejdstagere skal fortsætte i det job, de påbegyndte som yngre. En blanding af foranstaltninger, der skal fjerne institutionelle begrænsninger og anden mangel på smidighed kunne fremme ældre personers jobmobilitet. Nogle virksomheder vil synes, at det vil være passende at ansætte ældre arbejdstagere med henblik på at leve op til de forventninger, som ældre forbrugere måtte have (f.eks. detailhandelen i Danmark). Tidsbegrænset ansættelse, deltidsarbejde og udlicitering repræsenterer i stigende grad kilder til jobskabelse. Job skabes stadig oftere gennem de små og mellemstore virksomheder, gennem selvstændig beskæftigelse og gennem forskellige former for fleksibelt arbejde. Beskæftigelsespolitikkerne skal lette adgangen for ældre arbejdstagere til denne form for virksomheder og til denne form for beskæftigelse.

Det er også værd at bemærke, at de sektorer, hvor der er gode muligheder for vækst i beskæftigelsen, måske også er mest egnede til nye fleksible arbejdsordninger. Jobs i servicesektoren, i virksomheder i lokalsamfundet og i den tertiære sektor tilbydes ofte på deltid og for en kortvarig periode. Derfor kan det ofte opfylde de krav, der stilles med hensyn til fremme af en aktiv livsførelse for ældre og gradvis overgang til pension. Adgangen til disse sektorer burde gøres lettere for den ældre del af arbejdskraften.

Virksomhederne forsømmer ofte aldersdimensionen i personaleforvaltningen og i jobtilrettelæggelsen. Moderne teknologi og ergonomi kan formindske stress og øge produktiviteten blandt ældre arbejdstagere ved at kompensere for en eventuel fysisk svækkelse, hvor dette kunne være en kritisk faktor. En forbedring af arbejdsmiljøet vil også bidrage til at ældre holder sig sundere og mere aktive gennem et længere liv.

Det er ligeledes vigtigt at tilpasse arbejdstilrettelæggelsen og ledelsen af moderne virksomheder til befolkningens aldring. De dårlige praksisser, der i sidste ende fører til udstødelse, begynder lang tid, før man tvinges til at forlade arbejdsmarkedet. Det stærkt stigende antal ældre arbejdstagere nødvendiggør nye fremgangsmåder inden for alle områder, hvor der er forbindelse mellem alder og produktivitet. Det er også nødvendigt med ordninger, der gør det muligt at trække sig senere og mere gradvist tilbage. Bevidstgørelse og fremme af god praksis inden for dette område er en forudsætning for en vellykket og aktiv ældrestrategi.

2.2. Fremme af lige muligheder for mænd og kvinder

Befolkningens aldring rejser flere spørgsmål i forbindelse med princippet om lige muligheder. Kvindernes øgede arbejdsmarkedsdeltagelse vil i mange medlemsstater udgøre hovedkilden til den fremtidige tilgang til arbejdsstyrken. Beslutningstagerne anerkender i stigende omfang, at via den demografiske aldring vil det yderligere blive fremhævet, hvor vigtig det

er for den økonomiske vækst, at kvinder deltager på arbejdsmarkedet. Ikke desto mindre er kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet stadigvæk alt for lav i mange medlemsstater. Mere end 50% af kvinderne i den erhvervsaktive alder over 50 år har ikke lønnet beskæftigelse. Dette skyldes bl.a., at det er vanskeligt at forene erhvervsaktivitet med familieforpligtelser. Dertil kommer, at kvinderne fortsat er overrepræsenteret i de mere sårbare og lavere betalte sektorer, hvor risikoen for arbejdsløshed er størst.

Disse tendenser kræver politisk handling med henblik på følgende:

- At lette kvinders adgang til at opnå sikrere og bedre lønnede karriereforløb og sørge for, at de har lige muligheder for at deltage i uddannelse, samt at de kan vedligeholde deres færdigheder ved gennem hele deres arbejdsliv.
- I i højere grad at fokusere på mulighederne for at forene familie- og arbejdsliv. Det er nødvendigt at fremme en bedre ansvarsdeling i familien mellem mænd og kvinder samt en beskæftigelsespolitik, hvor der vises mere hensyn til omsorgssituationer i familien (det gælder både omsorg for ældre familiemedlemmer og for børn).
- At foretage yderligere undersøgelser af muligheden for at anvende skattemæssige- og familiepolitiske redskaber for at fremme den kvindelige arbejdskrafts deltagelse på arbejdsmarkedet.

- Som led i Den Europæiske Beskæftigelsesstrategi har Kommissionen forpligtet sig til at fremme politikker, der på adækvat vis tager højde for arbejdstyrkens aldring og til at støtte medlemsstaternes bestræbelser med penge fra Den Europæiske Socialfond. For ældre arbejdstagere vil det især være vigtigt, at man støtter en aktiv arbejdsmarkedspolitik med henblik på at bekæmpe arbejdsløsheden og forhindre, at mænd og kvinder glider ud i langtidsledighed.
- I Retningslinjerne for beskæftigelsen for 1999 har den Europæiske Union sat sig som mål at skabe et arbejdsmarked, der er åbent for alle og opfordret arbejdsmarkedets parter til at være mere opmærksomme på alderspektet i personaleforvaltningen. Aktive og forebyggende foranstaltninger og ikke mindst sådanne som tager sigte på livslang uddannelse ville være særligt relevante.
- I perioden 1998-1999 har Kommissionen foretaget en omfattende høring med henblik på at fremkomme med forslag i henhold til artikel 13 i Traktaten om De Europæiske Fællesskaber som modificeret ved Amsterdamtraktaten, om at forbyde alle former for diskrimination på arbejdsmarkedet, herunder diskrimination på grund af alder.

3. TILBAGETRÆKNINGENS OG PENSIONERNES TILPASNING TIL BEFOLKNINGENS ALDRING

3.1. Tilpasning af pensionsalderen til befolkningens længere levetid og bedre sundhedstilstand

Tilpasning til aldring medfører, at de forskellige faser i vore liv skal tilpasses de ændringer og muligheder, der opstår som følge af, at vi lever længere. Siden 1950'erne, da pensionsalderen blev fastsat til 65 år i de fleste statslige pensionsordninger, er den forventede levetid steget med 8-10 år. I den samme periode er den mandlige arbejdskrafts arbejdsmarkedsdeltagelse, når det gælder aldersgruppen 60 - 64 år imidlertid faldet fra næsten 80% til ca. 30%. De sidste to årtiers tendens til stadig tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, har også i væsentlig grad begrænset arbejdsmarkedsdeltagelsen blandt arbejdstagere i halvtredserne.

Dette kan ses som en konsekvens af et udbredt ønske om at bytte indtægt med fritid, i takt med at samfundet og borgerne bliver mere velstående. At forlade arbejdsmarkedet før tiden er uden tvivl en interessant mulighed på kort sigt for ældre arbejdstagere, der oplever sig belastet af problemer på arbejdet eller med langtidsledighed. Det fremgår dog af undersøgelser, at ca. 40% af de personer, der er pensioneret før tiden, oplever deres udtræden af arbejdsmarkedet som overvejende ufrivillig og ville have foretrukket at fortsætte med at arbejde under én eller anden form.

Giver det virkelig mening, at folk trækker sig tilbage 5-10 år tidligere end deres forældre gjorde, når de har en langt bedre sundhedstilstand, i almindelighed bedre arbejdsbetingelser og sandsynligvis lever 6-8 år længere? Ville valget ikke falde anderledes ud, hvis ældre arbejdstagere havde mulighed for at forbedre deres arbejdskvalifikationer og erhverve nye? Hvor mange ville vælge en gradvis overgang til pension, hvis dette i større omfang blev muligt?

Disse spørgsmål skal stilles og besvares nu, da de første af de store årgange - de såkaldte baby- boom generationer - hastigt nærmer sig den alder, hvor de kan gå førtidigt på pension. Alene babyboom generationens størrelse betyder, at hvis den fulgte de gældende mønstre for tidlig tilbagetrækning, så ville dette resultere i en voldsom forøgelse den forsørgerbyrde som aldringen allerede indebærer. De sociale sikringsordningerne kunne blive overbelastede, og der ville sandsynligvis opstå mangel på arbejdskraft på mange områder.

Babyboom generationen er bedre uddannet, ved bedre helbred og generelt sandsynligvis i besiddelse af væsentlig flere ressourcer, end nogen tidligere generation af midaldrende. Den har således det ideelle udgangspunkt for at drage optimal fordel af de nye muligheder, som den forøgede levetid indebærer. Det ville være synd og skam, hvis generationen forskertse sine muligheder ved at fortsætte den nuværende praksis med førtidig tilbagetrækning.

I en aktiv ældrepolitik - såvel som på andre områder - vil det dog være meget vigtigt, at der tages højde for den enkeltes behov, ressourcer og præferencer⁴.

3.2. Et mere langsigtet perspektiv for debatten om pensionsordningerne

Der er gode grunde til at reformere pensionssystemerne. Men der findes ikke noget universalmiddel, og gode reformer er tidskrævende og kan i sig selv gøre ondt.

Meget af debatten har hidtil drejet sig om, hvorvidt systemer med løbende finansiering eller præmiereserve systemer bedst er bedst til at klare opgaven med at overføre varer og tjenesteydelser fra de erhvervsaktive til de pensionerede generationer. Uanset hvilken metode, der vælges, skal overførslen af ressourcer imidlertid forøges kraftigt. Hvis byrden på de arbejdende skal begrænses er det derfor klart at der så vidt muligt først og fremmest bør ske en forøgelse af finansieringsgrundlaget gennem højere erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser for alle i den erhvervsaktive alder. Pensionsreformer udgør en vigtig del af den nødvendige tilpasning til befolkningens aldring, men de bliver først effektive, når de ledsages af aktive ældrepolitikker, der muliggør at arbejdsmarkedet forlades i en senere alder end nu, og af en højere beskæftigelsesfrekvenser i al almindelighed.

3.3. Det "produktive" program for pensionsreformer - Etablering af ordninger, der støtter en senere og mere gradvis overgang til pension

Den mest produktive og mest effektive måde, hvorpå man kan imødegå truslen fra aldringen om, at pensionssystemerne ikke kan finansieres, er at vende tendensen til tidlig pensionering. Ved at gøre det muligt for arbejdstagere at forblive på arbejdsmarkedet i længere tid og motivere dem hertil, og ved at få dem til at vælge en senere og mere gradvis overgang til pension kan vi reducere pensionsudgifterne, opnå større skatteindtægter og få et større produktivt input til den økonomiske vækst. Det kræver, at vi ændrer adfærd med hensyn til at gå på pension.

Pensionsreformer i sig selv er kun en del af det påkrævede. Ændring af mønsteret for pensionering vil kræve, at arbejdsmarkedets parter bidrager hertil, og en koordineret indsats i de offentlige politikker i relation til arbejdsmarkedet, arbejdspladserne og beskatningen.

Selvom mulighederne i de sociale sikringssystemer for at vælge tidlig pensionering ikke er den eneste årsag til den tidligere tilbagetrækning, spiller de dog uden tvivl en rolle, i og med at de gør det meget nemmere at forlade arbejdsmarkedet før tiden. De gør det alt for nemt for arbejdsgivere, fagforeninger og arbejdstagere at skubbe arbejdsmarkedsproblemer over på

⁴ Forskellene i indtægt, sundhedstilstand og forventet levetid mellem de sociale grupper har haft en tendens til at blive større i de seneste årtier, og dette gælder også for ældre mennesker.

pensionsordningerne. Deres eksistens forhindrer de relevante aktører i at fokusere på de nødvendige ændringer i deres håndtering af aldersproblematikken. Hvis man vil sikre, at pensionsordningerne kan opretholdes økonomisk, må man begrænse adgangen til tidlig pensionering.

En sådan begrænsning skal imidlertid bakkes op af tiltag til at fjerne forhold, som gør det vanskeligt eller mindre attraktivt for mænd og kvinder at forblive længere tid på arbejdsmarkedet, og af samtidige tiltag til at skabe bedre og mere passende beskæftigelsesmuligheder for ældre arbejdstagere. Vi må både begrænse efterspørgslen efter og adgangen til ordninger, der muliggør tidlig pensionering. Samtidig bør vi holde os for øje, at andre måder at forlade arbejdsmarkedet på såsom invalidepensionering eller forlænget understøttelsesret for ældre langtidsledige kan spille en tilsvarende rolle. Der vil stadigvæk være behov for sociale beskyttelsesordninger, som gør det muligt for folk under visse omstændigheder at gå tidligt på pension, f.eks. i tilfælde af langvarig sygdom/ invaliditet, eller hvis man bor i regioner, hvor der er særlig dårlige udsigter til, at ældre arbejdsløse arbejdstagere kan finde nyt arbejde. Der kan samtidigt være områder, hvor det vil være nødvendigt at bevare incitamenterne til tidlig tilbagetrækning en tid endnu m.h.p. at løse sektor specifikke problemer og udfordringer⁵. Tidlig pensionering bør imidlertid igen blive undtagelsen, som det var tilfældet før i tiden. Muligheder, der ikke indebærer et fuldstændigt brud med arbejdsmarkedet, f.eks. arbejde på deltid, bør undersøges som et alternativ hertil.

Det er nødvendigt, at pensionsordningerne, i samarbejde med arbejdsmarkedets parter, tilpasses således, at der åbnes mulighed for en gradvis overgang til pension i fleksible kombinationer med forskellige former for arbejdsindtægt. En gradvis overgang til pension og deltidspensionering baseret på kollektive aftaler med eventuel støtte fra det offentlige kunne spille en væsentlig rolle i udligningen af forskellen mellem den faktiske pensionsalder og den alder hvor man almindeligvis er berettiget til pension, - ikke mindst inden for sektorer, hvor en forbliven på arbejdsmarkedet på fuld tid ikke så let kan lade sig gøre. Hvorvidt det vil lykkes at foretage en kursændring, vil hele tiden afhænge af, om man finder en fornuftig balance mellem den fleksibilitet, der forlanges af arbejdstagerne og den sikkerhed, som de tilbydes.

Nyere beregninger tyder på, at hvis vi kunne forhøje den faktiske pensionsalder for mænd til et sted omkring 64-65 år og opretholde den nuværende stigning i de kvindelige erhvervsfrekvenser, så ville vi kunne

⁵ Under visse omstændigheder kan dette for eksempel være tilfældet indenfor landbruget. En af foranstaltningerne i tilknytning til Den fælles landbrugspolitik er Fællesskabets førtidige tilbagetrækningsordning for landmænd efter forordning (EEC) nr. 2079/92. Tilbagetrækningsordningen har til formål at fremme den nødvendige fornyelse, omstrukturering og forbedring af de tilbageværende landbrugs økonomiske overlevelsessevne ved at tilbyde en tilfredsstillende indkomst til ældre landmænd, som holder helt op med at drive landbrug, og som derved giver unge landmænd bedre muligheder for at etablere og udvikle rentable bedrifter.

neutralisere størstedelen af den kommende stigning i forsørgerbyrden ⁶. Justeringer af bidrag og ydelser i pensionssystemerne kan stadigvæk blive nødvendige. Men fordelen ved en sådan "produktiv" tilgang til problemerne med pensionssystemernes bæredygtighed er, at behovet for bidragsstigninger og ydelsesnedskæringer bliver mindre og derved nemmere at klare. Samtidig giver det folk i halvtredserne og tresserne bedre muligheder for at deltage i samfundslivet, således at de bl.a. gennem mere aktive roller kan opnå bedre status og forøget livskvalitet.

Der er mange og meget forskellige årsager til tidlig pension. Det vil kræve en stor indsats og et tæt samarbejde med og imellem arbejdsmarkedets parter at ændre den måde, hvorpå arbejdsgivere og fagforeninger hidtil har håndteret aldersproblematikken. En ændring af ældre arbejdstagers forventninger og holdninger vil ligeledes kræve, at de pågældende tilbydes bedre muligheder for og bedre tilskyndelser til at forblive på arbejdsmarkedet. Dertil kommer, at en forbliven på arbejdsmarkedet i længere tid vil medføre en del deltidsarbejde - i det mindste i begyndelsen af omstillingsprocessen. På kort til mellemlangt sigt ville det give mening, hvis Den Europæiske Union søgte at forhøje den gennemsnitlige faktiske fratrædelsesalder med 2 år. På mellemlangt til langt sigt bør vi - i takt med at den demografiske aldrings fulde indvirkning gør sig gældende - bestræbe os på at gøre det muligt for det store flertal at forblive på arbejdsmarkedet i længere tid og således sigte mod, at tilnærme den faktiske pensionsalder til den formelle pensionsalder.

3.4. Tilvejebringelse af pensionssystemer, der er mindre følsomme over for ændringer i befolkningsudviklingen og andre væsentlige forhold

Den nøjagtige måde, hvorpå man kan sikre pensionssystemernes økonomiske bæredygtighed vil variere fra medlemsstat til medlemsstat. Det er givet i betragtning af de eksisterende forskelle i pensionssystemernes overordnede udformning og de hertilhørende forskelle i kriterierne for at være berettiget til pension, i forholdet mellem bidragspligt og ydelsesrettigheder samt i indekseringsmekanismerne i de offentlige pensionsordninger. Visse grundprincipper vil imidlertid være almengyldige. Regeringerne og arbejdsmarkedets parter burde overveje de potentielle fordele ved politikker, der sigter mod :

- At sikre det bredest mulige og det mest retfærdige finansieringsgrundlag for offentlige pensionsordninger.
- At udvikle en økonomisk bæredygtig blanding af pensionssøjler baseret henholdsvis på lovgivning, kollektive overenskomster og private kontrakter, som gensidigt støtter hinanden og som etablerer en bred fordeling af ansvaret for tilvejebringelse af indkomst i alderdommen mellem det offentlige, arbejdsmarkedets parter og den enkelte.

⁶ OECD (1998) Maintaining Prosperity in and Ageing Society, p. 42 og note 19 p. 113.

- At styrke den implicitte kontrakt mellem generationerne ved at etablere en fornuftig balance i pensionssystemerne mellem langsigtet økonomisk bæredygtighed, solidaritet mellem generationerne og retfærdig fordeling mellem og indenfor generationerne.

3.5. Etablering af et mere sikkert og mere lønsomt miljø for supplerende pensionsordninger

En række medlemsstater har valgt et pensionssystem med 2 søjler, hvor den først hovedsøjle sikrer grundpensionen, mens 2. søjle, der er fondsbaseret, sikrer opretholdelsen af indtægtsniveauet. Pensionsfonde kan drage stor fordel af en reel adgang til det indre marked og til den fælles mønt. Et fælles kapitalmarked for hele EU kan i højere grad absorbere væksten i pensionsfondene og sikre en bedre risikospredning og et højere afkast på pensionsopsparernes investeringer. Dertil kommer, at et mere liberalt miljø for investering af pensionsopsparinger på tværs af grænserne vil bidrage til at udvikle de europæiske kapitalmarkeder og således kan styrke beskæftigelsen og væksten. Der skal udvikles en ramme af reguleringerne, der gør det muligt for pensionsfonde og for den europæiske økonomi at udnytte disse potentielle fordele. Hovedspørgsmålet er, hvorledes man kan sikre pensionerne samtidig med, at man etablerer friere rammer for fondenes investeringer. De potentielle fordele ved bestemmelser og kontrolorganer på EU-plan bør overvejes⁷.

3.6. Sikring af en passende mindsteindtægt samtidig med at der tages højde for ændringer i fordelingsproblemerne mellem og indenfor generationerne

At sikre en passende mindsteindtægt i alderdommen er stadigvæk et vigtigt problem, navnlig ud fra et ligestillingsperspektiv. I takt med at den europæiske befolkning bliver ældre, åbenbares virkningerne af tidligere tiders hindringer for kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse. Kvinders forholdsmæssigt lave erhvervsfrekvenser, effekten af skilsmisser i forbindelse med pensionsordninger, der var baseret på modellen med en mandlig forsørger i stabile kernefamilier, samt forskelle i levetid mellem kønnene kan resultere i at mange ældre kvinder ender op med en utilstrækkelig pensionsdækning. Fremme af princippet om lige muligheder på arbejdsmarkederne og i den sociale sikring kan med tiden mindske dette problem væsentligt. Men i øjeblikket er det nødvendigt med særlige foranstaltninger⁸ for at afhjælpe det forhold, at pensionsordningerne ofte

⁷ Kommissionens tjenestegrene er ved at udarbejde en Meddelelse om Supplerende Pensioner.

⁸ I et livsperspektiv der er stadigvæk væsentlige forskelle mellem mænds og kvinders erhvervsfrekvenser i mange medlemsstater. Og selv der, hvor deltagesprocenten er ved at ændre sig, vil det stadigvæk være nødvendigt at tage højde for kvinders større omsorgsforpligtelser, hvis den samme pensionsdækning skal sikres. Det vil bl.a. fortsat være af stor betydning at øge fleksibiliteten i de krav, der stilles til pensionsbidrag, således at f.eks. afbrydelser i erhvervsdeltagelsen på grund af børnepasningsforpligtelser ikke væsentligt forringer arbejdstagerens pensionsrettigheder.

kun på utilstrækkelig vis imødekommer kvinders behov, skønt disse jo udgør et klart flertal af pensionisterne⁹.

Samtidig er der en stor del af pensionisthusholdningerne, som har en disponibel indkomst pr. person på linje med eller over den, som en ung familie med børn og to indtægter har til rådighed. Vores traditionelle opfattelse af fordelingsproblemet i forbindelse med social sikring i alderdommen - nemlig at der er behov for at flytte flere ressourcer over til pensionistgruppen som helhed - er i dag alt for unuanceret.¹⁰ En omfordeling mellem forskellige grupper af ældre vil få stigende betydning i takt med, at indtægtsforskellene mellem ældre bliver større.

- I sit arbejdsprogram for 1999 har Kommissionen påtaget sig at udvikle politikker til fortsat modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse. Man forestiller sig at dette blandt andet kunne tage form af en meddelelse om social beskyttelse, der ville foreslå en ny model for samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne inden for dette politikområde. Tilpasningen til de udfordringer, som befolkningens aldring stiller os overfor, vil være ét af de vigtige problemer, der skal behandles i den forbindelse. Man bør især fokusere på, hvordan man kan ændre tendensen til tidlig tilbagetrækning og afprøve nye former for gradvis overgang til pension og på, hvordan man bedre kan sikre, at pensionsordninger bevarer deres økonomiske bæredygtighed og bliver mere fleksible.
- En vigtig del af det 5. Rammeprogram¹¹ for forskning og teknologiske udviklings- og demonstrationsaktiviteter vil bestå af socioøkonomisk forskning, der belyser det komplekse samspil mellem samfundsmæssige udviklingstendenser og forandringer i familiestrukturen og i økonomien, inklusive ændringer på arbejdsmarkedet, og analyserer disse i sammenhæng med øvrige strukturelle, demografiske og sociale forandringer og i den forbindelse tager højde for regionale forskelle i udviklingen. Disse aktiviteter vil øge vor viden om de vigtigste konsekvenser af aldringen og de udfordringer disse vil udgøre for Europa og derved forbedre grundlaget for den politiske beslutningsproces.

⁹ På grund af forskelle i kønnenes levetid vil mere end to tredjedele af pensionisterne over 75 år sandsynligvis være kvinder.

¹⁰ Imidlertid er ressourceoverførslerne mellem generationerne mere komplekse end pensionsordningerne lader ane. Nyere undersøgelser dokumenterer, at mange ældre mennesker anvender hovedparten af de midler, de kan undvære, på at understøtte deres børn og børnebørn.

¹¹ O.J. L26 - 1. februar 1999 - Beslutning nr. 182/1999/EF fra Det Europæiske Parlament og Rådet vedrørende Det Europæiske Fællesskabs Femte Rammeprogram for forskning og teknologiske udviklings- og demonstrationsaktiviteter (1998-2002).

4. MINDSKNING AF BEHOVET FOR SUNDHEDS OG OMSORGSYDELSER GENNEM FREMME AF EN SUND LEVEVIS BLANDT ÆLDRE

Det er af fundamental betydning for Fællesskabets solidaritetsmodel, at man sørger for, at der er adgang til tilstrækkelige sundheds- og omsorgsydelser. Den voldsomme stigning i antallet af ældre og meget gamle mennesker over de kommende årtier vil sætte dette princip på en alvorlig prøve. Skønt de ældres sundhed er bedre end hos tidligere generationer, kræver ældre kvinder og mænd flere og andre former for sundheds- og omsorgsydelser end midaldrende og yngre mennesker. Der vil derfor være en tendens til, at befolkningens aldring vil øge vore sundhedsudgifter¹². Imidlertid kan behovet for at udvide kapaciteten inden for hospitalsvæsen og omsorgsydelser begrænses gennem en kombination af sundhedsfremmende foranstaltninger, sundere levevis, forebyggelse af ulykker samt bedre revalidering efter sygdom.

4.1. Øget vægt på forebyggelse frem for behandling

Forbedringer inden for levevilkår og lægevidenskab har bidraget til forlængelse af den forventede handicapfrie levetid. Det tidspunkt hvor ældre mennesker gennemsnitligt udvikler en eller anden form for handicap og bliver omsorgskrævende eller kræver overvågning i hjemmet, indtræffer nu ved stadig højere alder¹³. Fremme af en aktiv livsførelse for ældre og andre former for sund livsstil kombineret med yderligere fremskridt inden for lægevidenskaben vil sandsynligvis forstærke denne tendens. Dog bør man ikke overvurdere de eventuelle fordele i forbindelse med udviklingen inden for lægevidenskaben. Selvom ny teknologi inden for lægevidenskaben i visse tilfælde kan formindske omkostningerne, er der paradoksalt nok en tendens til, at de alt i alt forøger de samlede udgifter. En styrkelse af de forebyggende strategier, herunder sundere ernæring samt fysisk og mental aktivitet vil i forbindelse med den demografiske aldring sandsynligvis give større resultater. Sundhedsfremmende foranstaltninger, der virkelig er relevante i forbindelse med aldring, bør begynde med de unges og de midaldrendes levevis. Et skift til en sundere levevis kan dog stadig have stor betydning for livskvaliteten, selvom det først sker efter de 65 år. Af de seneste undersøgelser fremgår det, at selv mindre ændringer i ernæring og levevis kan forbedre ældre menneskers sundhedstilstand betydeligt. Et eksempel herpå er knogleskørhed (osteoporose), som er en væsentlig årsag til invaliditet hos ældre kvinder, og som for små midler i det mindste delvist kan forebygges gennem ernæringskampagner.

¹² Navnlig i forbindelse med andre faktorer, såsom teknologiske udviklinger, nye behandlingsformer og offentlighedens forventninger.

¹³ OECD(1998): *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, pp. 90. Samtidig fører den forventede længere levetid til en stigning i aldersbetingede sygdomme, såsom Alzheimers.

4.2. Forbedret adgang til sundhedsbehandling for alle aldersgrupper og for alle ældre mennesker

Der anvendes i stigende grad alderskriterier, når det fastsættes, hvem der har adgang til sundheds- og omsorgsydelser. I betragtning af den stadig *stigende sandsynlighed* for, at man kan forvente et langt og sundt liv må kronologisk alder som sådan imidlertid være et mindre relevant kriterium end før i tiden. Vi er nødt til at nuancere og, om nødvendigt, justere vores tilgang til rationering af sundhedsydelser. Det er vigtigt, at man ikke nægter ældre mennesker adgang til de nyeste og bedste behandlingsformer, bare fordi de har nået en bestemt alder.

4.3. Tilstrækkeligt udbud af kvalitetsprægede pleje- og omsorgsydelser for de svage og meget gamle

Måden, hvorpå omsorgen er tilrettelagt i medlemsstaterne, varierer utrolig meget, men overalt passes og plejes størstedelen af de personer, der har et permanent omsorgsbehov, af deres ægtefæller eller andre pårørende. Dette er et område, hvor lighed mellem kvinder og mænd med hensyn til ansvarsdeling langt fra er opnået: kvinder i alderen 45-65 år tegner sig for størstedelen af ældreomsorgen i form af ulønnet arbejde i hjemmet. Som den demografiske aldring tager til og behovene øges, bliver det dog stadig mere urealistisk at forvente at kvinder fortsat vil være i stand til at klare så stor en del af denne opgave. Det er samtidigt sandsynligt, at kvinders stigende arbejdsmarkedsdeltagelse vil mindske deres muligheder for tage sig af ældre pårørende derhjemme, netop som behovet herfor er stigende. Vi får brug for at sikre en bedre fordeling af de uformelle omsorgsopgaver mellem kønnene og en betragtelig udvidelse af de professionelle omsorgsordningers kapacitet.

Deraf følger, at selvom uformelle omsorgsordninger fortsat vil spille en vigtig og måske endog stadig en dominerende rolle, så vil de formelle omsorgsordningers betydning være stærkt tiltagende. Revalidering, hjemmehjælp, omsorg og pleje i hjemmet, særligt tilpassede boliger og langtidsplejehjem er blandt de foranstaltninger, som det vil være nødvendigt at udbygge i væsentligt omfang. En øget anvendelse af tekniske hjælpemidler kan forbedre ældre menneskers evne til at klare sig selv betydeligt og samtidig højne livskvaliteten, selv for stærkt handicappede. Det vil kræve ændringer at imødekomme deres behov og præferencer i tilstrækkelig grad og på en omkostningsbevidst måde. Det vil være væsentligt med en bedre koordinering af sundhedsmæssige og sociale ydelser med henblik på at skabe "kontinuitet i omsorgsforanstaltningerne", herunder mulige udviklinger i retning af at lade det formelle udbud af pleje- og omsorgsydelser komme fra såvel offentlige, som frivillige og kommercielle leverandører og kombinere dette med bedre støtte til personer, der plejer pårørende.

De former for plejeforsikringer, som nogle medlemsstater har indført for nylig, har sat fokus på de potentielle fordele ved en sådan fremgangsmåde. Det drejer sig ikke kun om, hvordan klarer man den økonomiske byrde.

Ældre menneskers livskvalitet og muligheden for at bevare en vis uafhængighed og selvbestemmelse, selvom de ældre måtte være skrøbelige, er ligeledes af stor betydning. I den sammenhæng er det utrolig vigtigt at udstyre folk, der har behov for langtidspleje, med muligheden for og den nødvendige købekraft til at vælge mellem forskellige udbydere af pleje- og omsorgsydelser.

4.4. Revalidering - Styrkelse af dens rolle og muligheder

Et banalt fald kan hurtigt medføre, at en aktiv ældre person, der kan klare sig selv, bliver til en stærkt afhængig person, hvis helbred hurtigt forringes. Adgang til gode revalideringsmuligheder kan medvirke til at forhindre dette. Muligheden for at begrænse omkostningerne og forøge livskvaliteten i forbindelse med alment tilgængelige revalideringsmuligheder kan ikke overvurderes. Det er et vigtigt led i en strategi, der indebærer en aktiv livsførelse for ældre.

- Kommissionen vil lægge særlig vægt på forskning i de lægelige og sociale aspekter af befolkningens aldring i det 5. Rammeprogram for Fællesskabets forskningsaktiviteter. Et kerne element i dette program, der har et budget på EURO 190 million, angår "Aldring og handicappede". Det vil støtte multi-disciplinær forskning og teknologisk udvikling og demonstration, der beskæftiger sig med: processer der resulterer i sundhed i alderdommen, herunder de biologiske, psykologiske, demografiske, sociale og økonomiske aspekter heraf; interventioner der kan bidrage til at udskyde invalidering og øge evnen til at klare sig på trods af invaliditet; effektiv og hensigtsmæssig levering af sundheds- og omsorgs- og plejeydelser til ældre mennesker, herunder komparative studier af finansieringen af pleje og pensioner; samt forebyggelse og behandling af alders-relaterede sygdomme og handicaps. Denne kerneaktivitet administreres i nært samarbejde med andre relevante elementer i rammeprogrammet for forskning, så som sundheds-telematik, udvikling af nye produkter, serviceydelser og hjælpemidler, ernæring og sundhed, smitsomme sygdomme og socioøkonomisk forskning. Man vil ligeledes søge at opnå synergi med andre relevante Fællesskabsinstrumenter
- Kommissionen støtter undersøgelser og konferencer om forskellene i medlemsstaternes organisering af de formelle og uformelle pleje- og omsorgsydelser og om fordele og ulemper ved de forskellige tilgange, der anvendes.
- Som anført i Meddelelsen fra Kommissionen om udviklingen i folkesundhedspolitikken i Det Europæiske Fællesskab (Kom (98) 230 endelig udg.) har Kommissionen især til hensigt at fokusere på de sundhedsspørgsmål, der relaterer sig til befolkningens aldring, når den udarbejder passende politiske fællesskabsforanstaltninger inden for folkesundhedsområdet.

5. KONKLUSION - AT SIKRE LIV TIL ÅRENE

At mennesker i dag lever længere end det var tilfældet tidligere rejser spørgsmålet om, hvordan man giver disse ekstra år et godt livsindhold. Dette spørgsmål vil få stadig større betydning som antallet af ældre hastigt vokser i og med at Babyboom generationen nu nærmer sig pensionsalderen og i og med at antallet af personer, der lever til højt op i firsårs- og i halvfemsårsalderen eksploderer.

Selve omfanget af de demografiske ændringer ved indgangen til det 21. århundrede giver Den Europæiske Union *lejlighed til og skaber et behov for* at ændre forældede praksisser i ældrepolitikken. Både før og efter pensioneringen er der et potentiale for gøre det lettere for mennesker at gøre en større indsats i anden halvdel af deres liv. Ældre mennesker råder over et væld af ressourcer, der ikke hidtil er blevet tilstrækkeligt anerkendt og mobiliseret. De rette sundheds og omsorgspolitikker og serviceydelser kan i betydeligt omfang afværge, udskyde eller begrænse den aldersbetingede afhængighed. Hertil kommer at efterspørgslen efter disse ydelser vil skabe nye jobmuligheder.

Holdninger og praksisser, der diskriminerer ældre mennesker, er ikke kun urimelige, de fører også til resourcespild. De rette politikker og holdninger vil i langt højere grad end i dag give samfundet mulighed for at udnytte det potentiale, som ældre mennesker udgør.

At forblive længere tid på arbejdsmarkedet er én vigtig måde, hvorpå man kan give de ekstra år indhold. At involvere sig aktivt i lokalsamfundet og i samfundet som sådant også efter, at man er gået på pension, er en anden måde.

Ældre mennesker er allerede meget aktive i frivillige organisationer. At involvere en langt større del af ældre, raske og rørige mennesker i frivilligt arbejde kunne udgøre et vigtigt element i en aktiv ældrestrategi. Der er tre fordele ved at involvere ældre mennesker i frivillige aktiviteter i lokalsamfundet. Modtagerne af de ydelser, der stilles til rådighed, vil være bedre stillet. Ældre, der udfører frivilligt arbejde, får en meningsfyldt social rolle, bliver fysisk og mentalt stimulerede gennem nye kontakter og får en følelse af personlig tilfredsstillelse og opfyldelse. Lokale service ydelser kan frembringes væsentligt billigere.

At skabe mere livsindhold i den forlængede levetid vil kræve, at princippet om livslang uddannelse også kommer til at gælde for tiden efter pensioneringen¹⁴. Ældre mennesker har en evne og en lyst til at lære, som tenderer til at blive undervurderet. Det er vigtigt for udviklingen og vedligeholdelsen af færdighederne senere i livet, at ældre får lejlighed til at engagere sig i mentalt stimulerende aktiviteter. Der må ske en kraftig udvikling af sådanne muligheder,

¹⁴ Denne tilgang anvendes allerede i Fællesskabets uddannelsesprogrammer. Voksenuddannelseselementet i det nye Socrates program tilsigter for eksempel at fremme udviklingen and spredningen af gode praksisser på dette område gennem transnationalt samarbejde. Ældre mennesker udgør en målgruppe og projekterne retter sig mod at styrke disses aktive deltagelse i det social liv som ligeværdige borgere.

og de skal også omfatte praktiske spørgsmål, som f.eks. hvordan man betjener sig af den nye informationsteknologi.

At forberede sig til et længere, mere aktivt og bedre liv, forblive længere tid på arbejdsmarkedet, trække sig gradvist tilbage og udnytte mulighederne for at deltage aktivt efter pensioneringen er de bedste måder at sikre den største grad af uafhængighed og selvbestemmelse i alderdommen på. Selv når man plages af svindende evner og øget omsorgsafhængighed kan man have stor fordel af at være så aktiv som muligt.

Alle generationer kan drage fordel af politiske ændringer, der sætter ældre i stand til og tilskynder dem til at forblive mere aktive. En samling af tiltag der styrker og motiverer kan få langt flere ældre mennesker til at vælge mulighederne for en aktiv og sund livsførelse i deres alderdom og derigennem begrænse deres afhængighed og invalidering. Dette vil bidrage til at forene ældre menneskers oplagte ønske om at få et langt og indholdsrigt liv med samfundets berettigede interesse i at begrænse de omkostninger, der er forbundet med demografisk aldring.

Det kræver alle parter deltagelse at udvikle en egnet praksis i forbindelse med aktiv livsførelse for ældre i livets forskellige faser.

Kommissionen opfordrer frivillige organisationer, arbejdsmarkedets parter, offentlige myndigheder og de enkelte borgere til at gå sammen i bestræbelserne om at skabe et solidt grundlag for at europæerne kan blive ældre på en god måde i det næste århundrede.

- Kommissionen er engageret i at formidle et samarbejde imellem og med medlemsstaterne om at udvikle adækvate politikker i forhold til de udfordringer, som den demografiske aldring stiller os overfor.
- Kommissionen støtter undersøgelser af de forskellige stadier i og aspekter af en aktiv ældrestrategi. Nogle af disse udvikles måske til praktiske vejledninger med henblik på at hjælpe medlemsstaterne i deres søgen efter strategier for gode tilpasningerne til befolkningens aldring.
- Kommissionen har forpligtet sig til at undersøge mulighederne for nye generelle handlingsprogrammer i fællesskabsregi baseret på artikel 13, 129 og 137, i traktaten for De Europæiske Fællesskaber som ændret ved Amsterdam traktaten. Disse programmer vil også kunne dække ældre, mænd såvel som kvinder, i det omfang de kommer ud for diskrimination, arbejdsløshed eller social udstødelse.

Særlige EU-aktioner i forbindelse med FN's internationale år for ældre i 1999

Som led i sine forberedende foranstaltninger i forhold til artikel 13 og 137 støtter Kommissionen følgende former for aktiviteter til fordel for ældre i 1999:

- Projekter indenfor rammerne af temaerne for FN's Internationale Ældreår angående ældres situation på arbejdsmarkedet, ældres rolle i samfundet og styrkelse af intergenerational solidaritet.

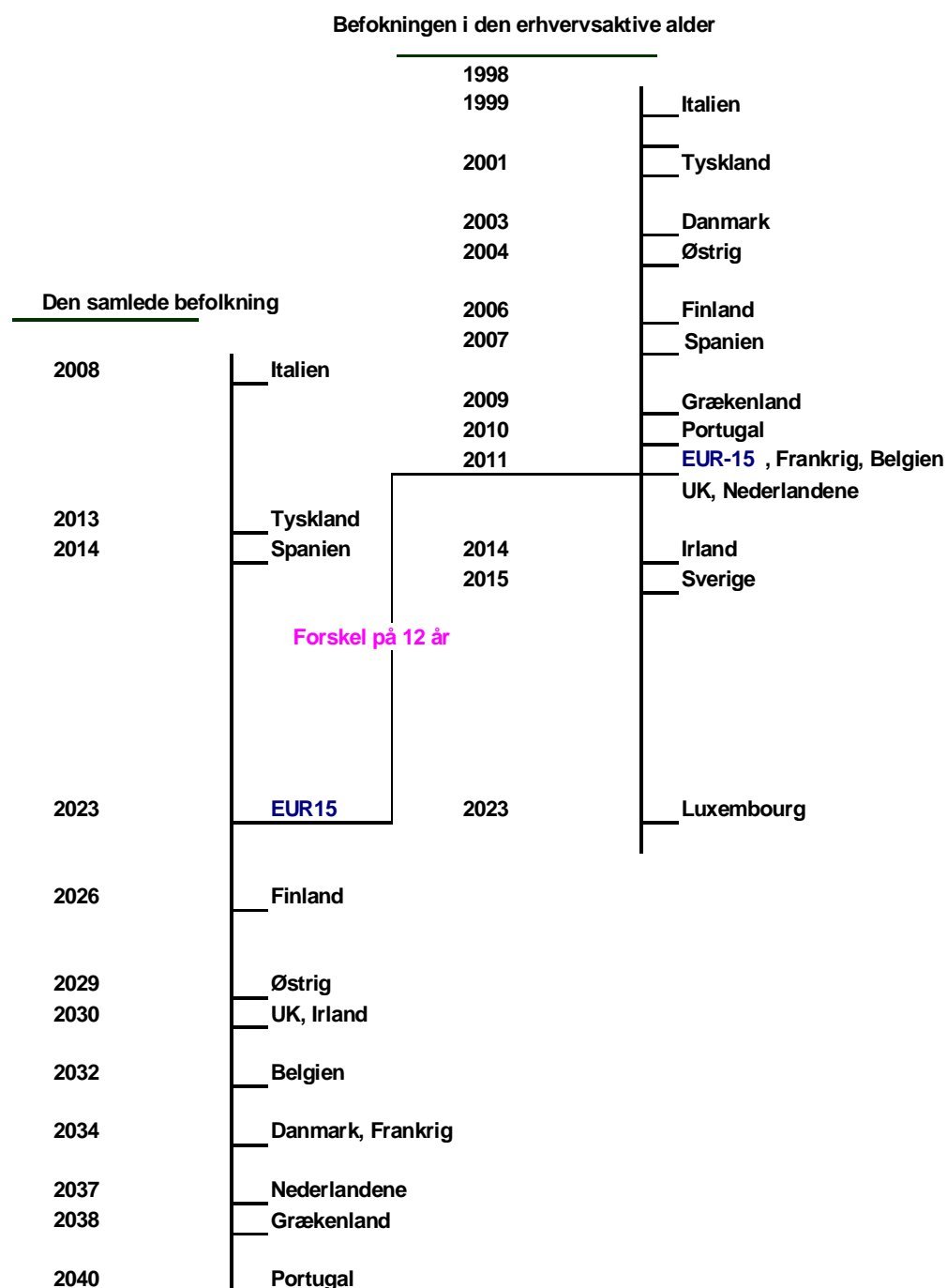
- Foranstaltninger, der skal støtte og forstærke den rolle, som spilles af frivillige organisationer, foreninger og netværk, der arbejder for at fremme ældre menneskers interesser og som medvirker til opfyldelsen af målsætningerne i næste punkt.
- Foranstaltninger, der skal fremme, at ældre mennesker bliver fuldgyldige borgere, deltager i samfundet og sikres lige muligheder.
- Kommissionen agter at offentliggøre en meddelelse om indkaldelse af forslag med tilhørende vejledende retningslinjer for potentielle ansøgere i foråret 1999.

Mere specifikke eksempler på de former for aktiviteter, som Kommissionen forestiller sig at den kunne støtte i 1999 omfatter:

- ✓ *Etablering af et Europæisk Ældre Forum.* Formålet er, at fremme og lette samarbejdet og koordineringen mellem paneuropæiske ældreorganisationer og at forbedre indsamlingen og udbredelsen af information om aldring og ældrepolitiske spørgsmål.
- ✓ Et mindre *program for tildeling af stipendier til ældre volontører* så disse kan rejse til Bruxelles og arbejde i det Europæiske Ældre Forum for en periode på 3 til 6 måneder.
- ✓ Afholdelse i efteråret 1999 af en *større konference* om aktiv ældrepolitik i Bruxelles med henblik på at afrunde det internationale ældreår og videreføre erfaringerne herfra i det nye årtusinde.
- ✓ Gennemførelse af en *Eurobarometer-undersøgelse*, om aldring og ældre mennesker.

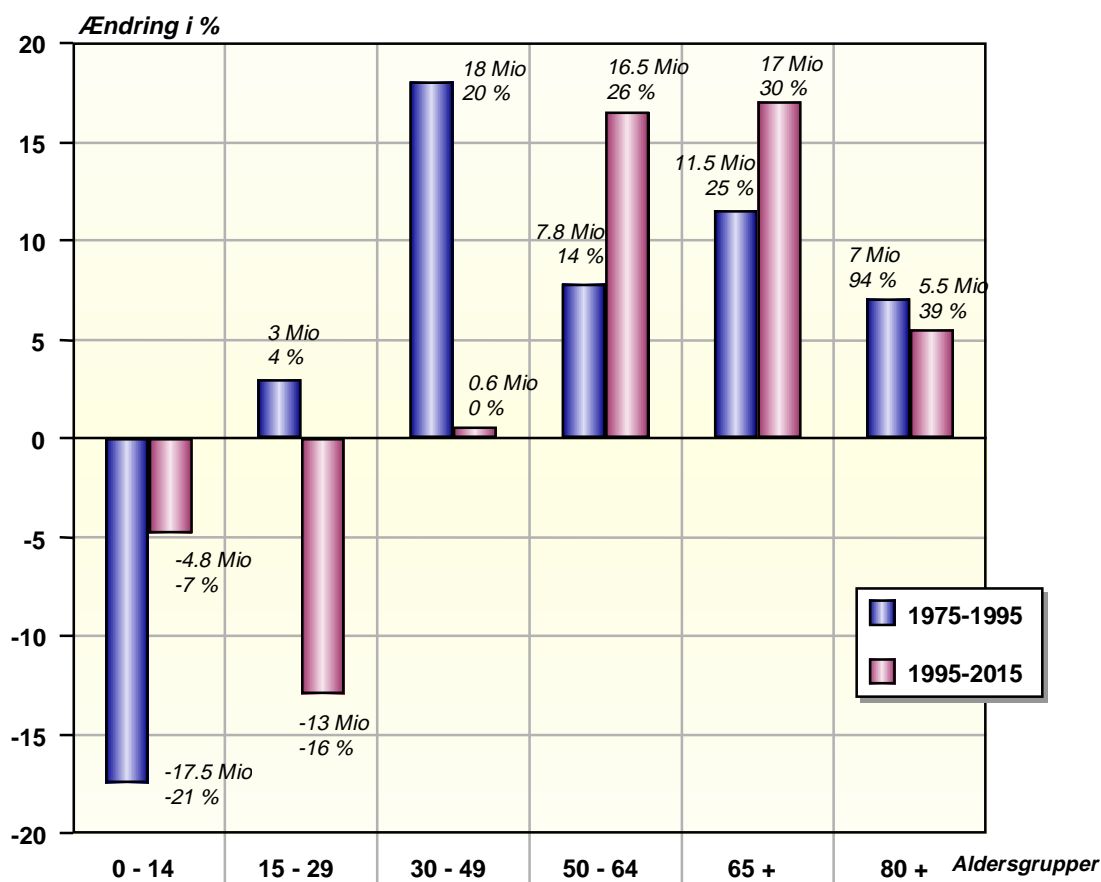
6. BILAG: TABELLER OG FIGURER

Figur 1: Første kalenderår, hvor der sker et fald i den samlede befolkning og i befolkningsgruppen i den erhvervsaktive alder i Den Europæiske Union og i medlemsstaterne (Eurostats demografiske grundforløb)



Figur 2 : Demografiske ændringer i de vigtigste aldersgrupper.

En sammenligning mellem 1975-95 og 1995-2015



Kilder: Eurostat: Faktisk forløb til 1995, demografisk grundforløb for perioden 1996-2015

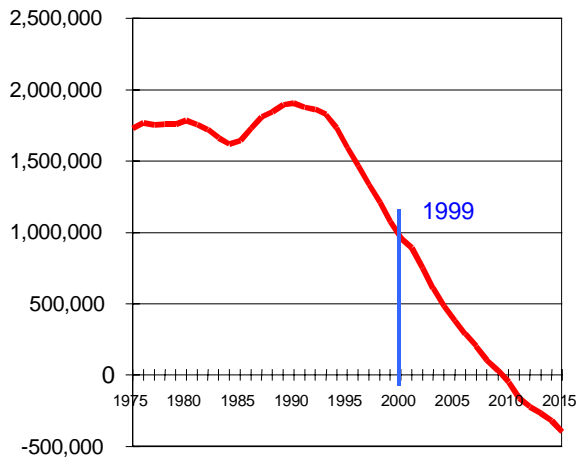
Tabel 1: Erhvervsfrekvenser blandt aldersgrupperne 55-59 år og 60-64 år - 1997

Kilde: EUROSTAT's arbejdsstyrketælling.

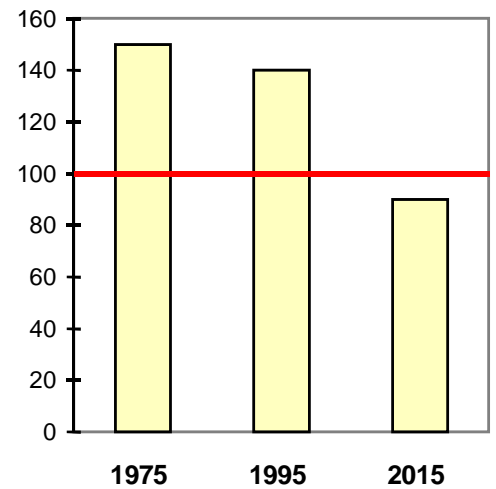
Ialt	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	EUR15
55-59	41.3	33.5	53.2	67.8	42.9	50.1	47.9	50.1	46.8	35.9	35.5	46.9	54.0	74.4	59.4	49.3
60-64	10.6	10.8	18.6	32.9	25.7	18.5	10.7	32.2	33.1	18.1	10.8	13.7	39.5	46.5	36.7	22.2
55-64	28.5	22.0	38.2	51.4	33.5	35.7	28.9	40.7	40.3	27.3	23.7	31.4	46.8	61.6	48.5	36.3
Mænd	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
Kvinder	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

Graph 3: Forholdet mellem tilgang og afgang i de erhvervsaktive aldre

Forholdet mellem 20-29 årige og 50-64 årige

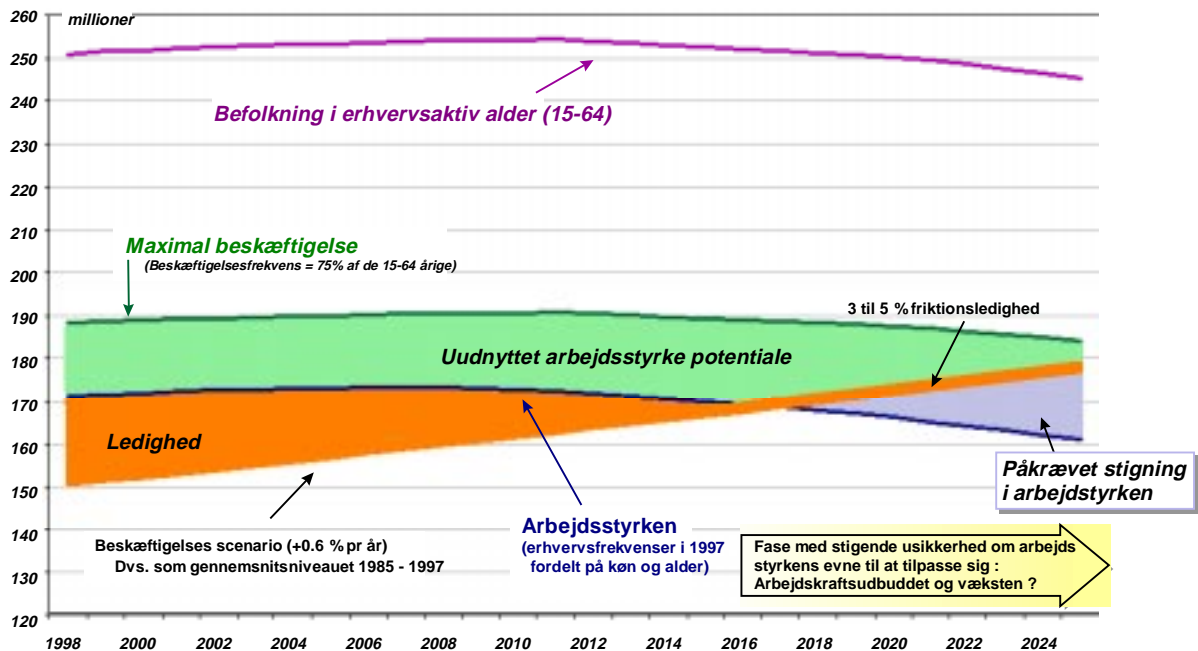


Antal tilkomne pr. 100 fratrådte



Kilder: Eurostat: Faktisk forløb til 1995, demografisk grundforløb for perioden 1996-2015

Figur 4: Samspil mellem demografiske udviklingstendenser, vækst og beskæftigelse (EUR15 i perioden 1998-2025)



Kilder: Eurostats demografiske grundforløb og arbejdsstyrketællinger.