



Bruksela, dnia 27.1.2021 r.
COM(2021) 50 final

ZIELONA KSIĘGA

W SPRAWIE STARZENIA SIĘ

Wspieranie solidarności i odpowiedzialności między pokoleniami

1.	Wprowadzenie.....	2
2.	Tworzenie podstaw	4
2.1.	<i>Zdrowe i aktywne starzenie się</i>	4
2.2.	<i>Kształcenie i szkolenie w perspektywie uczenia się przez całe życie</i>	5
2.3.	<i>Kwestie terytorialne w dostępie do edukacji</i>	6
3.	Jak najlepsze wykorzystanie życia zawodowego.....	6
3.1.	<i>Zwiększenie liczebności siły roboczej</i>	7
3.2.	<i>Produktywność, innowacje i możliwości rynkowe</i>	9
3.3.	<i>Zatrudnienie i produktywność – perspektywa terytorialna</i>	10
4.	Nowe możliwości i wyzwania dotyczące emerytury	12
4.1.	<i>Utrzymanie aktywności</i>	13
4.2.	<i>Ubóstwo wśród osób starszych-</i>	13
4.3.	<i>Adekwatne, sprawiedliwe i zrównoważone systemy emerytalne</i>	15
5.	Zaspokajanie rosnących potrzeb starzejącego się społeczeństwa.....	17
5.1.	<i>Zaspokajanie potrzeb w zakresie zdrowia i opieki długoterminowej starzejącego się społeczeństwa</i>	18
5.2.	<i>Mobilność, łączność i dostępność</i>	20
5.3.	<i>Różnice terytorialne w dostępie do opieki i usług</i>	21
5.4.	<i>Poprawa dobrostanu poprzez solidarność międzypokoleniową</i>	24
6.	Perspektywy.....	25

1. Wprowadzenie

Przez całe nasze życie proces **starzenia się** wpływa na każdy jego aspekt. Chociaż trwająca pandemia wciąż stawia przed nami wyzwania i chociaż walczymy o ochronę naszych źródeł utrzymania, nie możemy tracić z oczu niezwykłego osiągnięcia: nigdy przedtem tak wielu Europejczyków i tak wiele Europejek nie cieszyło się tak długim życiem. Jest to ogromne osiągnięcie, u podstawy którego leży społeczna gospodarka rynkowa UE.

Na przestrzeni ostatnich pięćdziesięciu lat średnie dalsze trwanie życia w chwili urodzenia wydłużyło się o około 10 lat zarówno w przypadku mężczyzn, jak i kobiet. Profile demograficzne regionów UE znacznie się między sobą różnią, szczególnie profile obszarów miejskich i wiejskich, przy czym w niektórych miejscach starzenie się społeczeństwa jest znaczne, a w innych rośnie liczba ludności w wieku produkcyjnym. Europa nie jest wcale jedynym kontynentem ze starzejącym się społeczeństwem, niemniej proces ten jest w Europie najbardziej zaawansowany. Dla przykładu, dzisiejsza mediana wieku w Europie¹, która wynosi 42,5 roku, jest ponad dwukrotnie wyższa niż w przypadku Afryki. W nadchodzących dziesięcioleciach różnica ta wciąż będzie duża.

Tendencja ta ma znaczny wpływ na codzienne życie ludzi i na nasze społeczeństwa. Ma ona wpływ na wzrost gospodarczy, stabilność fiskalną, zdrowie i opiekę długoterminową, dobrostan oraz spójność społeczną. Ponadto fakt, że pandemia dotknęła osoby starsze w nieproporcjonalnie większym stopniu – pod względem hospitalizacji i zgonów – uwypuklił niektóre wyzwania, jakie starzenie się społeczeństwa stwarza w kontekście zdrowia i opieki społecznej. Starzenie się społeczeństwa stwarza jednak również nowe możliwości w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy, zwiększania sprawiedliwości społecznej i dobrobytu, np. w ramach srebrnej gospodarki i gospodarki usług opiekuńczych.

Państwa członkowskie ograniczają wpływ starzenia się społeczeństwa usprawniając systemy edukacji i umiejętności, zachęcając do dłuższego i pełniejszego życia zawodowego oraz przeprowadzając reformy systemów ochrony socjalnej i emerytalnych. Biorąc jednak pod uwagę skalę tej tendencji, jej tempo i wpływ, jaki będzie wywierała na całe społeczeństwo, należy również przyjrzeć się **nowym podejściom** i zapewnić, aby stosowane strategie były odpowiednio dostosowane do ich celów w dobie istotnych zmian, od dwojakiej transformacji – ekologicznej i cyfrowej, po nowe formy pracy i zagrożenie pandemią.

Celem niniejszej zielonej księgi jest zapoczątkowanie **szeroko zakrojonej debaty politycznej na temat starzenia się społeczeństwa**, aby omówić różne rozwiązania w zakresie przewidywania wyzwań i możliwości, jakie niesie ono ze sobą, i reagowania na nie, w szczególności biorąc pod uwagę Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz inicjatywę ONZ „Dekada starzenia się w dobrym zdrowiu”. Radzenie sobie ze skutkami starzenia się społeczeństwa należy w dużej mierze do kompetencji państw członkowskich, natomiast UE jest właściwym podmiotem do określenia kluczowych kwestii i tendencji oraz

¹ Termin Europa odnosi się tutaj do całego kontynentu. Źródło: [dokument ONZ pt. „Revision of World Population Prospects” \(Przegląd perspektyw dotyczących ludności świata\), wydanie z 2019 r.](#)

W internetowej tabeli danych Eurostatu demo_pjanind wskazano, że w 2019 r. mediana wieku w UE-27 wynosiła 43,7 lat.

wspierania działań w zakresie starzenia się społeczeństwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Może ona pomóc państwom członkowskim i regionom w opracowywaniu ich własnych, odpowiednio dostosowanych odpowiedzi politycznych na starzenie się.

W ramach Europejskiego filaru praw socjalnych² określono szereg zasad, które odnoszą się bezpośrednio lub pośrednio do obszarów, na które wpływa starzenie się społeczeństwa, między innymi na świadczenia emerytalne i renty, opiekę długoterminową, służbę zdrowia, integrację osób niepełnosprawnych, ochronę socjalną, równowagę między życiem zawodowym a prywatnym oraz kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie. Komisja przedstawi niebawem plan działania służący wspieraniu pełnego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych.

W niniejszej zielonej księdze przyjęto **podejście uwzględniające cykl życiowy**, które odzwierciedla uniwersalny wpływ starzenia się społeczeństwa i koncentruje zarówno na osobistych, jak i szerszych, społecznych oddziaływaniach starzenia się społeczeństwa. Obejmuje to wszystkie kwestie od uczenia się przez całe życie i zdrowego stylu życia po sposób finansowania adekwatnych emerytur czy potrzebę zwiększenia produktywności i wystarczającej siły roboczej, aby utrzymać opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową w odniesieniu do osób starszych.

W podejściu uwzględniającym cykl życiowy wzięto pod uwagę fakt, że tradycyjne etapy kształcenia i szkolenia, pracy i emerytury w coraz mniejszym stopniu podlegają sztywnemu definiowaniu i stają się coraz bardziej elastyczne. Odzwierciedlono w nim również fakt, że odpowiedzią na starzenie się społeczeństwa jest kwestia osiągnięcia odpowiedniej równowagi między zrównoważonymi rozwiązaniami dotyczącymi systemu opieki społecznej a wzmocnieniem **międzypokoleniowej solidarności i sprawiedliwości pomiędzy osobami młodymi i starszymi**. Między pokoleniami istnieje wiele współzależności, które stawiają przed naszymi społeczeństwami wyzwania, stwarzają możliwości i problemy. Dlatego też osoby młode – jak też osoby w każdym wieku – powinny odgrywać aktywną rolę w kształtowaniu naszej reakcji w zakresie polityki.

Komisja uznała kwestię demografii jako priorytetową w **programie politycznym UE**. W czerwcu 2020 r. przedstawiła sprawozdanie³, w którym przedstawiła najważniejsze fakty dotyczące zmian demograficznych i ich możliwych skutków. Niniejsza zielona księga jest pierwszym efektem tego sprawozdania i stanowi wezwanie do wszczęcia debaty na temat jednej z decydujących przemian demograficznych w Europie. Debata będzie miała charakter włączający i będzie się opierała na pracy innych instytucji i organów Unii Europejskiej⁴, które aktywnie uczestniczą w rozmowach na temat wyzwań demograficznych.

² https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pl

³ [Sprawozdanie w sprawie skutków zmian demograficznych w Europie](#) (COM(2020) 241 final z 17.06.2020).

⁴ Na przykład konkluzje Rady pt. „Wyzwania demograficzne – dalsze działania” (8668/20 z 8.06.2020 r.); konkluzje Rady „Osoby starsze w erze cyfryzacji: prawa człowieka, uczestnictwo i dobrostan” (11717/2/20 z 9.10.2020 r.); Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wyzwania demograficzne w UE w świetle nierówności gospodarczych i rozwojowych” z dnia 5 maja 2020 r. oraz opinia Komitetu Regionów

2. Tworzenie podstaw

Okres rozciągający się od wczesnych lat dzieciństwa po wczesną dorosłość ma wpływ na całe dalsze życie. Nasze doświadczenia, rzeczy których się nauczymy, nabyte zwyczaje – to wszystko czynniki kształtujące nasze przyszłe perspektywy, zdrowie i nasz dobrostan. **Stworzenie właściwych podstaw** już na wczesnym etapie może pomóc w zapobieganiu niektórym problemom związanym ze starzeniem się, ograniczaniu takich problemów i opóźnianiu ich.

Istnieją dwie podstawowe koncepcje polityczne, dzięki którym starzenie się społeczeństwa może odbywać się w pozytywny sposób: zdrowe i aktywne starzenie się i uczenie się przez całe życie. Oba podejścia sprawdzają się najlepiej, gdy rozpocznie się ich stosowanie we wczesnym wieku, gdyż mają one znaczenie dla całego cyklu życia. Co ważne, edukacja na wysokim poziomie i dobre zdrowie wzajemnie się wzmocniają.

2.1. Zdrowe i aktywne starzenie się

Zdrowe i aktywne starzenie się polega na promowaniu zdrowego stylu życia przez całe życie i obejmuje nawyki konsumpcyjne i żywieniowe, a także poziomy aktywności fizycznej i społecznej. Pomaga to w ograniczeniu ryzyka otyłości, cukrzycy i innych chorób niezakaźnych, które występują coraz częściej. Choroby układu krążenia i nowotwory są głównymi przyczynami zgonów możliwych do uniknięcia wśród osób poniżej 75. roku życia w Europie⁵. Zdrowe i aktywne starzenie się ma pozytywny wpływ na rynek pracy, wskaźniki zatrudnienia i nasze systemy ochrony socjalnej, a zatem na wzrost i wydajność gospodarki.

Zdrowe i aktywne starzenie się to kwestia własnego wyboru i własnej odpowiedzialności, zależy ona jednak w dużym stopniu od środowiska, w którym ludzie żyją, pracują i utrzymują społeczne relacje. **Polityka publiczna może odgrywać znaczącą rolę w tym względzie.** Proaktywne środki mogą być pomocne w zapobieganiu chorobom i ich wykrywaniu oraz w ochronie ludzi przed skutkami złego stanu zdrowia. Mogą one być pomocne w zapewnieniu, aby zdrowe i aktywne starzenie się stało się prostym wyborem, w tym dla osób szczególnie podatnych na zagrożenia. Istnieją innowacyjne sposoby promowania zdrowego stylu życia wśród dzieci i młodzieży, w tym dzięki bezpiecznej technologii cyfrowej, bezpiecznym grom, platformom i aplikacjom służącym uczeniu się. Medycyna spersonalizowana może pomóc w identyfikacji na wczesnym etapie osób, które są zagrożone wystąpieniem u nich konkretnej choroby w dalszym życiu.

Chociaż państwa członkowskie odpowiadają za swoje strategie w zakresie zdrowia, UE może wspierać ich działania m.in. za pośrednictwem nowego Programu UE dla zdrowia, np. w walce z nowotworami, demencją, w dbaniu o zdrowie psychiczne i promowaniu zdrowego odżywiania i zdrowej diety, jak również regularnej aktywności fizycznej. W celu wsparcia tych

„Zmiany demograficzne: propozycje dotyczące oceny negatywnych skutków w regionach UE oraz poszukiwanie rozwiązań” z dnia 14 października 2020 r. Parlament Europejski przygotowuje również sprawozdanie w sprawie starzenia się Starego Kontynentu – możliwości i wyzwania po roku 2020 związane z polityką dotyczącą starzenia się społeczeństwa.

⁵ Źródło: Internetowa tabela danych Eurostatu: HLTH_CD_APR and [Statystyka dotycząca liczby zgonów możliwych do uniknięcia i możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej](#)

działań ustanowiono europejski plan walki z rakiem, który dotyczy całego schematu zarządzania chorobą – od profilaktyki do przeżycia. Monitorowanie i wymiana informacji na temat inicjatyw krajowych w dziedzinie zdrowia mogą być pomocne w ograniczeniu różnic w podejściu i w przepisach między państwami i w obrębie poszczególnych państw.

2.2. Kształcenie i szkolenie w perspektywie uczenia się przez całe życie

Uczenie się przez całe życie – inwestowanie w wiedzę, umiejętności i kompetencje osób przez całe ich życie – stanowi część odpowiedzi na wyzwania związane ze starzeniem się. Stałe inwestowanie w uczenie się ma wiele pozytywnych skutków: zdobywanie i podnoszenie kwalifikacji pomaga ludziom utrzymać zdolność do zatrudnienia, z powodzeniem zmieniać pracę i rozwijać się zawodowo, co sprawia, że utrzymują oni zatrudnienie i zwiększają swoją satysfakcję z pracy. W szybko zmieniającym się świecie uczenie się przez całe życie jest konieczne, gdyż możliwości związane z karierą i kształceniem zmieniają się w szybkim tempie. Stałe uczenie się może również pomóc w opóźnieniu początków demencji i zapobiec związanemu z wiekiem osłabieniu zdolności poznawczych. Jest to również sposób odgrywania przez osoby starsze aktywnej roli w społeczeństwie. Rozwijanie kompetencji obywatelskich ma zasadnicze znaczenie dla uczestnictwa w demokracji przez całe życie.

Uczenie się przez całe życie jest najskuteczniejsze jeżeli rozpocznie się na wczesnym etapie życia. Pierwsze lata życia mają zasadnicze znaczenie w rozwijaniu umiejętności poznawczych i społecznych. Zostało udowodnione, że wysokiej jakości **wczesna edukacja** i opieka nad dzieckiem trwale wpływa na jego osiągnięcia szkolne, jak również te poza szkołą. Mimo poprawy stanu **edukacji szkolnej i szkoleń** wciąż zbyt wiele młodych osób opuszcza szkołę na wczesnym etapie i ma duże problemy z umiejętnościami podstawowymi, takimi jak czytanie, nauka i matematyka. To samo dotyczy osób dorosłych. Niepokojący jest fakt, że jedna na pięć osób młodych w Europie nie posiada podstawowych umiejętności cyfrowych. Wśród osób uzyskujących słabe wyniki w nauce istnieje przewaga uczniów ze środowisk defaworyzowanych. Z dowodów wynika również, że istnieje ryzyko pułapki niskich umiejętności, która polega na tym, że osoby o większych umiejętnościach mają tendencję do częstszego angażowania się w uczenie się, natomiast osoby o niższych umiejętnościach podstawowych nie wykazują takiej tendencji.

Istnieje ogromny potencjał do rozwoju umiejętności osób starszych, a także do sposobu ich potwierdzania i sposobu zapewniania dostępności poradnictwa zawodowego. Dzięki **kształceniu i szkoleniu dorosłych** osoby takie zyskują większą umiejętność przystosowania zawodowego w zmieniającym się świecie pracy, ponieważ zmieniające się zapotrzebowanie na umiejętności, szczególnie wynikające z transformacji ekologicznej i cyfrowej, sprzyja powstawaniu nowych miejsc pracy.

Wszystko to stanowi podstawę wdrażania przyjętego ostatnio przez Komisję europejskiego programu na rzecz umiejętności⁶. Ponadto, wraz z utworzeniem europejskiego obszaru edukacji⁷ do 2025 r. prowadzone są prace ukierunkowane na zapewnienie dostępu do edukacji o wysokiej jakości dla wszystkich, przy szczególnym uwzględnieniu osób bardziej zagrożonych słabymi wynikami w nauce i wykluczeniem społecznym.

⁶ COM(2020) 274 final z 1.07.2020 r.

⁷ COM(2020) 625 final z 30.09.2020 r.

2.3. *Kwestie terytorialne w dostępie do edukacji*

Dostępu do kształcenia i szkolenia wysokiej jakości nie można uznawać za rzecz oczywistą, szczególnie w **slabo zaludnionych regionach**, gdzie, aby dostać się do odpowiednich obiektów, ludzie mogą być zmuszeni do pokonywania dużych odległości. Niski współczynnik urodzeń w połączeniu z emigracją młodzieży mogą powodować ograniczenie zapotrzebowania na naukę szkolną na obszarach wiejskich i w regionach oddalonych.

Może to prowadzić to powstania sytuacji błędnego koła: liczba dzieci może spaść do tak niskiego poziomu, że utrzymanie szkoły jest trudne do uzasadnienia. To z kolei powoduje, że przeprowadzenie się do takiego regionu lub pozostanie w nim staje się mało atrakcyjne dla rodzin z dziećmi.

Przejście na **zdalne uczenie się** wywołane pandemią COVID-19 pozwoliło na wyciągnięcie wniosków dotyczących korzystania z technologii cyfrowej w kształceniu i szkoleniu. Uwydatniło ono jednak nierówności, z jakimi borykają się społeczności wiejskie w dostępie do usług cyfrowych. Obszary wiejskie i regiony oddalone częściej potrzebują inwestycji w łączność i mają mniejsze szanse na dostęp do przystępnych cenowo sieci szerokopasmowych wysokiej jakości, a także urządzeń i umiejętności niezbędnych do korzystania z nich. W przypadku niektórych dzieci oznaczało to, że nie były one w stanie kontynuować nauki podczas pandemii, co pogłębiło istniejące wcześniej nierówności w stosunku do ich rówieśników w regionach lepiej wyposażonych w usługi. Nowe podejścia mogą przeniknąć do nauki stacjonarnej, wnosząc do niej cyfrowe uczenie się o wysokiej jakości, co zwiększy dostęp do kształcenia i szkolenia zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. W planie działania w dziedzinie edukacji cyfrowej⁸ zaproponowano kompleksowe podejście do cyfrowego uczenia się i kształcenia na szczeblu UE.

- 1. W jaki sposób można promować polityki na rzecz zdrowego i aktywnego starzenia się dla każdego od najmłodszych lat i przez cały okres życia? W jaki sposób można lepiej przygotować dzieci i młodzież na perspektywę średniego dalszego trwania życia? Jako rodzaj wsparcia UE może dostarczyć państwom członkowskim?*
- 2. Jakie są najistotniejsze przeszkody w uczeniu się przez całe życie w całym cyklu życia? Na jakim etapie życia eliminowanie takich przeszkód miałyby największe znaczenie? Jak należy rozwiązać ten problem w szczególności na obszarach wiejskich i w regionach oddalonych?*

3. **Jak najlepsze wykorzystanie życia zawodowego**

Liczba ludności w wieku produkcyjnym w UE maleje od dekady i przewiduje się, że trend ten będzie się utrzymywać⁹. Choć ogólna liczba ludności jest stała, wzrasta ryzyko wystąpienia niedoboru siły roboczej. Sytuacja taka z kolei sprawia, że utrzymanie produkcji i świadczenia usług staje się trudne, i w ostatecznym rozrachunku wpływa na nasz dobrobyt i dobrostan. Aby zrekompenzować **spadek ludności w wieku produkcyjnym**, UE i państwa członkowskie powinny promować strategię, dzięki której więcej osób trafi na rynek pracy i ma możliwość

⁸ COM(2020) 624 final z 30.9.2020 r.

⁹ Źródło: Internetowe tabele Eurostatu demo_pjan i proj_19np.

dłuższej kariery zawodowej, oraz które poprawiają produktywność. Lepiej można by było również wykorzystać potencjał regionów słabiej rozwiniętych, tj. regionów o PKB na mieszkańca poniżej 75 % średniej UE, odpowiednio inwestując we wspieranie działań zmierzających do wyrównania w górę różnic między regionami.

3.1. Zwiększenie liczebności siły roboczej

Większe uczestnictwo w rynku pracy wraz z dłuższym życiem zawodowym mogą złagodzić problem starzenia się społeczeństwa, w którym spada liczba ludności w wieku produkcyjnym¹⁰. Dyskryminacja w pracy – lub podczas poszukiwania pracy – jest jednak powszechna i może w większym stopniu dotyczyć określonych grup. Zagwarantowanie osobom wywodzącym się z mniejszości rasowych lub etnicznych możliwości całkowitego wykorzystania swojego potencjału będzie miało lepsze skutki społeczne i gospodarcze dla wszystkich. W tym względzie kluczowe znaczenie mają dalsze prace nad budową Unii równości oraz pełne wdrożenie istniejących instrumentów prawnych.

Wskaźniki zatrudnienia wśród **kobiet** (w wieku 20–64 lat) w UE są wciąż o 11,7 punktu procentowego niższe od wskaźników dotyczących mężczyzn, przy czym więcej kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy, mimo że więcej kobiet niż mężczyzn uzyskuje dyplom ukończenia studiów wyższych¹¹.

Zastosowanie środków służących promocji równego uczestnictwa kobiet i mężczyzn zarówno w płatnej, jak i nieodpłatnej pracy członków rodziny, może być pomocne w podwyższaniu wskaźników zatrudnienia wśród kobiet, w tym dzięki wspieraniu pojedynczych osób i rodzin w łatwiejszym godzeniu życia zawodowego i prywatnego. Dzięki działaniu służącemu zwiększeniu **równouprawnienia płci** na rynku pracy i zmniejszeniu różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn możliwe by było zwiększenie udziału mężczyzn w pracach w gospodarstwie domowym i opiece nad rodziną, o ile towarzyszyłyby mu działania strukturalne służące zreformowaniu systemów podatkowych i opieki społecznej. W strategii UE na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025¹² przedstawiono już szereg kluczowych działań w tym obszarze.

Z ostatnich danych¹³ wynika, że 5,4 % kobiet (i 2,2 % mężczyzn) w wieku 18–64 lat ograniczyło czas przeznaczony na pracę zawodową lub skorzystało z ponad miesięcznej przerwy w zatrudnieniu, aby opiekować się chorymi lub starszymi niepełnosprawnymi krewnymi. Większa dostępność dobrej jakości opieki nad dziećmi, formalnej opieki długoterminowej i wsparcia dla nieformalnych opiekunów nie tylko pomogłaby w zaspokojeniu rosnących potrzeb osób starszych, lecz umożliwiłaby również większej liczbie pracowników – w szczególności kobiet – wejście na rynek pracy i pozostanie na nim.

Umożliwienie **osobom ze środowisk migracyjnych** podjęcia pracy odzwierciedlającej ich kwalifikacje i umiejętności mogłoby przysłużyć się ich większej integracji. Przyczyniłoby się to do zwiększenia spójności społecznej, wzrostu gospodarczego i ograniczenia nierówności.

¹⁰ JRC, [Demographic Scenarios for the EU: Migration, Population and Education \(Demograficzne scenariusze dotyczące Europy: migracja, populacja i edukacja\)](#), 2019 r.

¹¹ Źródło: Internetowa tabela Eurostatu lfsi_emp_a.

¹² COM(2020) 152 final z 5.03.2020 r.

¹³ Badanie aktywności ekonomicznej ludności, [Opieka nad krewnymi zależnymi od innych](#).

Legalna migracja może być pomocna w ograniczeniu niedoborów wykwalifikowanej siły roboczej i może w związku z tym zaspakajać potrzeby rynku pracy. W przypadku migrantów posiadających wyższe wykształcenie istnieje większe prawdopodobieństwo niż przeciętnie, że będą oni wykonywali pracę wymagającą niższych kwalifikacji. Szczególne wyzwanie stanowi kwestia wykorzystywania potencjału migrantek z uwagi na bariery strukturalne, takie jak dostęp do wysoko wykwalifikowanej i dostępnej finansowo opieki nad dziećmi. W listopadzie 2021 r. Komisja przedstawiła nowy plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2020-2027¹⁴, w którym uwzględniła zróżnicowaną sytuację ludności migrującej i zapewniła wsparcie państwom członkowskim i innym właściwym zainteresowanym stronom w znajdowaniu odpowiedniej reakcji w ich strategiach na rzecz integracji i włączenia społecznego. W ramach kontynuacji nowego paktu o migracji i azylu¹⁵ Komisja zakończyła ostatnio konsultacje publiczne na temat przyszłości legalnej migracji w UE i zaproponuje szereg działań, w tym pakiet „talent i umiejętności” obejmujący możliwości rozwoju unijnej puli talentów.

Niedoborowi siły roboczej można zaradzić również dzięki zwiększeniu zatrudnienia wśród **osób z niepełnosprawnościami**, co wymaga racjonalnego dostosowania i zapewnienia dostępności środowiska pracy.

Pomimo niedawnego wzrostu wskaźnik zatrudnienia wśród **pracowników w starszym wieku** w UE plasuje się wciąż poniżej średniej. Tylko 59,1 % osób w wieku 55–64 lat było w 2019 r. zatrudnionych w porównaniu z 73,1 % wszystkich osób w wieku 20–64¹⁶. Po 50. roku życia wzrasta zagrożenie bezrobociem długotrwałym¹⁷. Wielu pracowników w starszym wieku napotyka trudności w przypadku rekrutacji, dostępu do możliwości szkolenia, przekwalifikowania zawodowego i zadań dostosowanych do wieku. Można by było w większym stopniu zachęcać osoby starsze do uczestnictwa w rynku pracy, w tym np. stosując zachęty podatkowe dla pracodawców, aby zatrudniali pracowników w starszym wieku.

W niektórych sektorach, takich jak rolnictwo, ludzie pracują do późnej starości, czy to z wyboru, czy z uwagi na warunki życiowe, brak osoby, której można potencjalnie przekazać obowiązki, albo z powodu niskiego świadczenia emerytalnego. Przystosowanie stanowisk pracy pod względem aspektów fizycznych – zarówno ergonomii, jak i związanych z dostępnością – i pod względem elastycznych warunków pracy umożliwiłoby pracownikom w starszym wieku opóźnienie przejścia na emeryturę, gdyby chcieli podjąć taką decyzję. W miarę jak ludzie stają się starsi wypadki przy pracy i choroby zawodowe stają się coraz bardziej niebezpieczne. Dobre **warunki pracy**, w tym odpowiednie bezpieczeństwo i higiena pracy, pomagają w ochronie zdrowia pracowników w każdym wieku i służą w ten sposób promowaniu dobrostanu i obniżaniu wskaźnika wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Technologie cyfrowe mogą służyć wspieraniu pracowników i pozwalają na lepsze dostosowanie środowiska pracy dzięki spersonalizowanym systemom opartym na ICT, urządzeniom do noszenia na ciele i mobilnym aplikacjom zdrowotnym.

¹⁴ COM(2020) 758 final z 24.11.2020 r.

¹⁵ COM(2020) 609 final z 23.09.2020 r.

¹⁶ Źródło: Internetowa tabela Eurostatu lfsi_emp_a.

¹⁷ Źródło: lfsa_upgan

Przedsiębiorczość osób starszych może wydłużyć życie zawodowe, ograniczyć bezrobocie osób w starszym wieku, sprzyjać włączeniu społecznemu osób starszych i stymulować innowacyjność dzięki przedsiębiorstwom typu start-up. Może ona stymulować międzypokoleniowe uczenie się i zapewniać transfer wiedzy. Podnoszenie świadomości w zakresie przedsiębiorczości jako możliwości późnej kariery może pomóc walczyć z ageizmem będącym potencjalną przeszkodą dla takiej działalności. Przedsiębiorców w starszym wieku można wspierać za pośrednictwem polityki publicznej, niwelując zniechęcające czynniki podatkowe i dotyczące systemów zabezpieczenia społecznego, zapewniając odpowiednio ukierunkowane poradnictwo i dostęp do finansowania.

3.2. Produktywność, innowacje i możliwości rynkowe

W ostatnim dziesięcioleciu wzrost produktywności zwolnił we wszystkich rozwiniętych gospodarkach. W perspektywie malejącej liczby ludności w wieku produkcyjnym **większa produktywność** ma kluczowe znaczenie w utrzymaniu zrównoważonego i włączającego wzrostu gospodarczego i wyższego poziomu życia w UE. Transformacja ekologiczna i cyfrowa stwarza możliwości wskrzeszenia wzrostu produktywności dzięki promowaniu **innowacji** w formie nowych technologii i modeli biznesowych. Innowacje mogą być również pomocne w zwiększeniu zasobooszczędności, a technologie usprawniające pracę mogą łagodzić problemy wynikające ze spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym.

Odpowiednie i wydajne **inwestowanie w badania i rozwój oraz ogólnie w wartości niematerialne i prawne** ma zasadnicze znaczenie dla stymulowania innowacji i wspierania przyjmowania nowych technologii. Sprawne systemy administracji publicznej i sądownictwa, wspierające środowisko biznesowe, skuteczne strategie w zakresie konkurencji oraz sprawiedliwy, przejrzysty i sprawny system dotacji i opodatkowania spójny z długoterminowymi celami zrównoważenia środowiskowego i społecznego również odgrywają rolę we wspieraniu produktywności i innowacji.

Jedną z szans dla UE jest „**srebrna gospodarka**” – termin ten odnosi się do ogólnego przesunięcia popytu na produkty i usługi, które odzwierciedla szczególne potrzeby i preferencje osób starszych. Można przewidywać, że srebrna gospodarka będzie rosła o ok. 5 % rocznie z 3,7 bln EUR w 2015 r. do 5,7 bln EUR w 2025 r.¹⁸

Dzięki srebrnej gospodarce mogą otworzyć się nowe **możliwości pracy** w takich sektorach jak turystyka, inteligentne domy wspierające niezależne życie, technologie wspomagające, dostępne produkty i usługi, robotyka usługowa, wellness, kosmetyki i moda, bezpieczeństwo, kultura, mobilność i zautomatyzowana mobilność oraz bankowość. Za sprawą **naukowych i medycznych innowacji** zwiększą się również możliwości twórców technologii i wysoko wykwalifikowanego personelu opieki zdrowotnej i wysoko wykwalifikowanych opiekunów, a jednocześnie pojawi się przełom niezbędny, aby odpowiedzieć na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa.

Telemedycyna, aplikacje na smartfony i bioczuJNIKI wykorzystywane do zdalnej diagnostyki i zdalnego monitorowania mogą poprawić wyniki leczenia pacjentów. Dzięki nowym technologiom wspomagającym osoby starsze z niepełnosprawnościami mogą zyskać większą

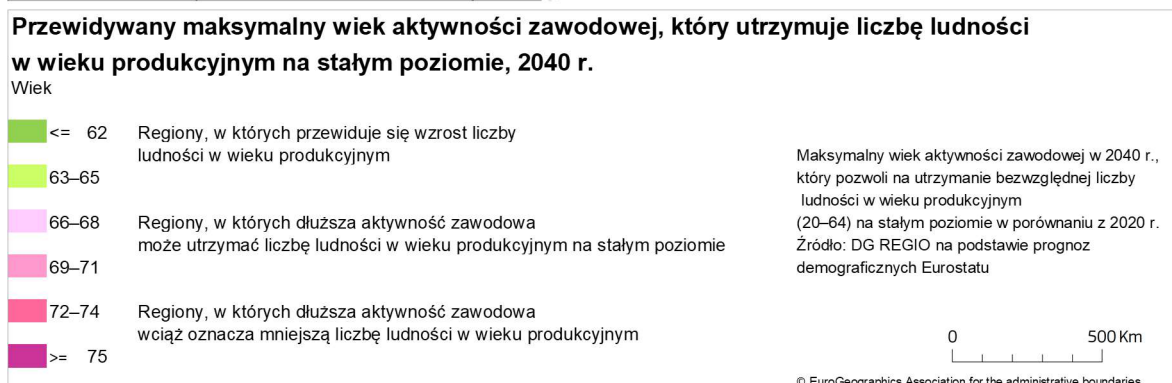
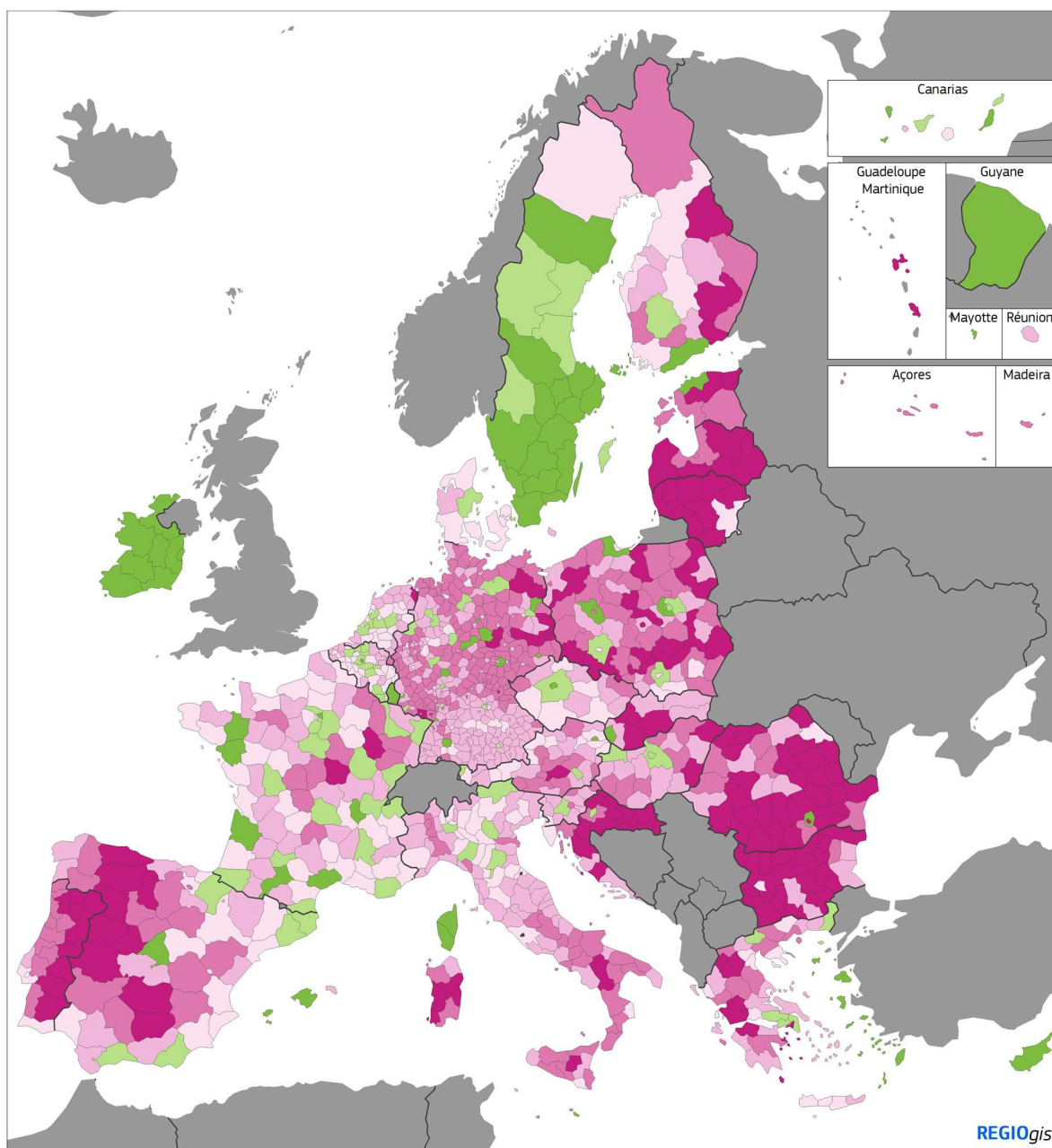
¹⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/silver-economy-study-how-stimulate-economy-hundreds-millions-euros-year>

autonomię, niezależność i większy udział uczestnictwo w życiu społecznym. Rozwój rynku **produktów i usług wspomagających zdrowe i aktywne starzenie się** mógłby usprawnić systemy opieki zdrowotnej i społecznej, sprawiając, że miałyby one bardziej zrównoważony charakter.

3.3. Zatrudnienie i produktywność – perspektywa terytorialna

Na poniższej mapie przedstawiono wzrost długości życia zawodowego konieczny do przeciwdziałania starzeniu się społeczeństwa w regionach UE. Zgodnie z przewidywaniami w latach 2020–2040 zaledwie w jednym na pięć regionów UE wystąpi wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym. Regiony te często obejmują stolicę państwa, inne duże miasto lub ich przedmieścia. Firmom prowadzącym działalność w tych kilku regionach z rosnącą liczbą ludności w wieku produkcyjnym łatwiej będzie znaleźć pracowników i rozszerzyć swój biznes. W przypadku firm prowadzących działalność w regionach o kurczącej się liczbie ludności w wieku produkcyjnym istnieje jednak większe prawdopodobieństwo, że jeżeli nie wzrośnie mobilność pracowników, staną one w obliczu niedoboru siły roboczej. W związku z tym będą one musiały inwestować więcej w technologię i innowacje usprawniające pracę tylko po to, aby utrzymać tę samą ilość towarów lub usług.

Mapa 1. Przewidywany maksymalny wiek aktywności zawodowej, który utrzymuje liczbę ludności w wieku produkcyjnym na stałym poziomie, 2040 r.



Można lepiej wykorzystać **potencjał regionów słabiej rozwiniętych, w tym obszarów wiejskich**, np. w celu wykorzystania możliwości pojawiających się w srebrnej gospodarce. Znaczącą rolę we wspieraniu ich rozwoju odgrywa polityka spójności. Obszary wiejskie

w Europie znacznie się od siebie różnią – niektóre radzą sobie dobrze pod względem gospodarczym i społecznym, inne zaś charakteryzują się złą sytuacją gospodarczą lub społeczną. Często uważa się, że jakość życia na obszarach wiejskich jest lepsza niż w miastach. Bliskość przyrody, czyste powietrze, poczucie wspólnoty i tańsze mieszkalnictwo pociągają mieszkańców miast. Jeżeli obszary takie są wyposażone w wystarczającą podstawową infrastrukturę, transport i występują na nich warunki do prowadzenia działalności gospodarczej, mogą stanowić atrakcyjną miejscę zarówno dla osób w wieku produkcyjnym, jak i dla ludności starzejącej się.

Jak wykazał kryzys związany z COVID-19, **łączność cyfrowa** może również wspomóc obszary oddalone w dostępie do edukacji o wysokiej jakości i do możliwości wysokiej jakości zatrudnienia. Kryzys uwypuklił również potencjał telepracy w niektórych zawodach jako sposobu unikania dojazdów do pracy niosących ze sobą wszystkie tego konsekwencje związane z zanieczyszczeniem powietrza i poświęcaniem czasu na dojazdy.

Infrastruktura – transport do szkół, łączność z osiedlami mieszkalnymi lub sieciami pocztowymi czy placówki opieki zdrowotnej – oraz świadczenie **usług** takich jak kształcenie i szkolenie, opieka zdrowotna i długoterminowa, mogą przyczynić się do zwiększenia możliwości rozwoju, o ile są przystosowane do lokalnych potrzeb.

3. *Jakie innowacyjne środki w zakresie polityki należy dokładniej przeanalizować, aby zwiększyć uczestnictwo w rynku pracy, szczególnie pracowników w starszym wieku?*
4. *Czy istnieje potrzeba liczniejszych strategii i działań wspierających przedsiębiorczość osób starszych na szczeblu UE? Jaki rodzaj wsparcia na szczeblu UE jest potrzebny i w jaki sposób możemy opierać się na przykładach udanych innowacji społecznych dotyczących relacji mentorskiej między młodymi i starszymi przedsiębiorcami?*
5. *W jaki sposób polityka UE może pomóc regionom słabiej rozwiniętym i obszarom wiejskim w radzeniu sobie z problemem starzenia się i wyludniania? W jaki sposób terytoria UE dotknięte dwojakim problemem – wyludniania się i starzenia się – mogą lepiej wykorzystać srebrną gospodarkę?*

4. Nowe możliwości i wyzwania dotyczące emerytury

Nigdy przedtem w historii Europy tak wiele osób nie cieszyło się tak długim i zdrowym życiem. Więcej osób niż kiedykolwiek dotąd utrzymuje zatem swoją aktywność dłużej, przedłuża swoją karierę zawodową i uczestniczy w działaniach społecznych po przejściu na emeryturę. Dzięki zdrowszemu trybowi życia i postępowi medycznemu (lepszej profilaktyce, diagnostyce i lepszemu leczeniu chorób) większość emerytów i emerytek jest sprawna i może wybierać w jaki sposób chce spędzać swój czas¹⁹. Takie nowe realia zmieniają nasze postrzeganie starzenia się, rzucając światło na istotny wkład, jaki osoby starsze wnoszą do społeczeństwa i do gospodarki dzięki międzypokoleniowemu uczeniu się i międzypokoleniowej spójności.

Jednocześnie etap emerytury stanowi wyzwanie dla osób fizycznych, lecz także dla wspierających je systemów ochrony socjalnej. Zapewnienie adekwatności, przystępności i zrównoważonego charakteru systemów emerytalnych wymaga od nas krytycznej oceny

¹⁹ Źródło: Eurostat, [edycja z 2020 r. dokumentu Ageing Europe](#).

stopnia, w jakim obecne systemy emerytalne są dostosowane do radzenia sobie z szybkim starzeniem się społeczeństwa.

4.1. Utrzymanie aktywności

Działania **wolontariackie** mogą służyć promowaniu międzypokoleniowej solidarności i współpracy, tworząc wartość i przynosząc korzyści w zakresie wiedzy, doświadczenia i poczucia własnej wartości zarówno młodym, jak i starszym osobom. Jednocześnie wolontariat ma istotną wartość gospodarczą. Z danych wynika, że ok. jedna piąta osób w wieku 65–74 lat uczestniczy w formalnym wolontariacie, a osoby powyżej 75. roku życia również nadal się angażują, o ile pozwala im na to stan zdrowia²⁰. Podczas pandemii COVID-19 emeryci i emerytki wspomogli społeczność, powracając do pracy jako personel medyczny lub pielęgniarski, lub świadcząc usługi wolontariackie, aby odciążyc innych w ich codziennym życiu.

Wiele spośród nich, szczególnie starsze kobiety, **to nieodpłatni opiekunowie i nieodpłatne opiekunki**, głównie w swoich rodzinach (względem swoich rodziców, partnerów i partnerek, dzieci lub wnucząt), którzy pomagają w ten sposób pokoleniu w podstawowym wieku produkcyjnym w zrównoważeniu pracy i życia rodzinnego

Międzypokoleniowe uczenie się, w tym mentoring lub wymiana doświadczeń, umożliwia osobom młodym i starszym wymianę wiedzy i kompetencji. Międzypokoleniowe uczenie się odbywa się w dużej mierze w sposób nieformalny w społeczności, w ramach działań wokół bibliotek i muzeów, kulturalnych, sportowych lub innych stowarzyszeń, instytucji religijnych itp.

Aktywna **mobilność** również wspiera aktywne starzenie się. Spacerowanie i jazda na rowerze są popularne w wielu państwach członkowskich, w tym wśród osób po 65. roku życia. Nowe formy elektromobilności, głównie rowery elektryczne, już teraz stanowią elastyczną odpowiedź na niektóre potrzeby osób starszych związane z mobilnością i umożliwiają im korzystanie z aktywnego środka transportu przy jednoczesnym ograniczeniu emisji związanych z transportem.

4.2. Ubóstwo wśród osób starszych-

W przypadku większości osób emerytura wiąże się ze spadkiem dochodów i dla niektórych z nich stanowi zagrożenie **ubóstwem w starszym wieku**. W miarę jak ludzie się starzeją stają przed rosnącym zagrożeniem finansowym związanym np. z potrzebą opieki zdrowotnej, a szczególnie opieki długoterminowej.

Emerytury stanowią główne źródło dochodu większości emerytów i emerytek. W celu zapewnienia, aby były one adekwatne w odniesieniu do rosnącego średniego dalszego trwania życia, ludzie będą musieli w przyszłości pracować dłużej. Niektórzy wciąż jednak będą w większym stopniu zagrożeni ubóstwem niż inni, w tym ubóstwem energetycznym.- Dotyczy to w szczególności osób, które miały niskie dochody, przerwy w pracy zawodowej lub które wykonywały pracę lub wykonywały zawody, które zapewniały ograniczoną ochronę, np. w przypadku pracowników niestandardowych i osób samozatrudnionych.

²⁰ Aby uzyskać więcej informacji, zob. internetowa tabela Eurostatu: ilc_scp19

Zagrożenie takie wciąż jest wyższe w przypadku określonych grup. **Kobiety** zazwyczaj zarabiają mniej, mają krótsze, mniej ciągłe ścieżki kariery, pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy i przyjmują na siebie więcej nieodpłatnych obowiązków związanych z opieką. Emerytury kobiet w UE są średnio o 29,5 % niższe od emerytur mężczyzn²¹. W 2019 r. 37 % **migrantów** z państw trzecich było zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w porównaniu z 22 % migrujących obywateli UE²². W nadchodzących latach mogą oni zmagać się z większym zagrożeniem ubóstwa w starszym wieku ze względu na krótsze okresy zatrudnienia w UE.

Osoby starsze z niepełnosprawnościami mogą mierzyć się ze szczególnymi problemami. Osoby w wieku produkcyjnym, u których pojawi się niepełnosprawność, często korzystają ze wsparcia związanego z rynkiem pracy, aby zrekompensować utratę dochodów i dodatkowe wydatki. Chociaż w wielu przypadkach wsparcie takie nie jest wystarczające, osoby, u których pojawi się niepełnosprawność po przejściu na emeryturę, często nie kwalifikują się do tego rodzaju świadczeń.

Ramka 1. Autonomia, uczestnictwo i prawa osób starszych

Europejski filar praw socjalnych jest swoistym kompasem w dążeniu do lepszych warunków pracy i życia dla wszystkich, niezależnie od wieku, i prawdziwych praw socjalnych. Obejmuje on szereg zasad skupiających się na wyzwaniach związanych z problemem starzenia się.

Osoby starsze często są w większym stopniu narażone; niektóre z większej liczby powodów niż jeden, np. osoby chore lub z niepełnosprawnościami²³, osoby należące do mniejszości etnicznej lub religijnej, osoby LGBTIQ. Niektórzy mogą potrzebować pomocy bezpośrednio związanej z własną ochroną lub z ochroną własnego mienia, takiej jak zajęcie się finansami lub kierowanie ich leczeniem. Kwestię tę podkreślono również w niedawnym nowym programie na rzecz konsumentów²⁴. Ponadto szczególnie wrażliwym osobom starszym może również grozić wykorzystywanie, np. zaniedbanie, przemoc fizyczna lub psychiczna. Bardzo negatywny wpływ pandemii na szczególnie wrażliwe osoby starsze uwypuklił znaczenie ochrony ich autonomii, a także ich zdrowia i warunków życia.

Dostęp do towarów, usług, w tym usług publicznych, i uczestnictwo w życiu politycznym, społecznym i kulturalnym w coraz większym stopniu wymaga posiadania umiejętności cyfrowych. Zmiany technologiczne mogą spowodować jeszcze większe zagrożenie dla osób starszych, np. jeżeli nie znają się dobrze na narzędziach cyfrowych lub nie posługują się nimi swobodnie, lub mają ograniczony dostęp do technologii cyfrowej. Mogą przez to w większym stopniu być narażone na oszustwa, scam i nieuczciwy handel, co dało się zaobserwować podczas pandemii i ograniczenia w przemieszczaniu się. Osoby starsze mieszkające lub posiadające majątek za granicą mogą być również szczególnie narażone ze względu na bariery związane z językiem obcym i nieznanymi systemami administracyjnymi i prawnymi; w sytuacjach transgranicznych mogą być potrzebne szczególne środki ochrony.

²¹ Źródło: Internetowa tabela Eurostatu ilc_pnp13.

²² Źródło: Internetowa tabela Eurostatu ilc_peps05

²³ UE zobowiązała się do przestrzegania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w celu ochrony praw i godności osób niepełnosprawnych.

²⁴ COM(2020) 696 final z 13.11.2020 r.

Wzrost liczby osób starszych w UE budzi szczególne obawy związane z bezpieczeństwem, gdyż mogą one stać się celem organizacji przestępczych, np. mogą one przychodzić do domów, wyłudzać na ulicy, dokonywać kradzieży z włamaniem, kradzieży kieszonkowe lub innych oszustw i przestępstw.

Aby umożliwić osobom starszym korzystanie w jak największym stopniu z ich praw i autonomii oraz uczestnictwo w społeczeństwie, decydenci powinni uwzględnić takie sytuacje szczególnej wrażliwości i, w stosownych przypadkach, podjąć odpowiednie działania na wszystkich szczeblach.

4.3. Adekwatne, sprawiedliwe i zrównoważone systemy emerytalne

Wielokrotnie podkreślano problem utrzymania adekwatnych, sprawiedliwych i zrównoważonych **emerytur w starzejącym się społeczeństwie** i konieczność odkładania dodatkowych oszczędności, zwłaszcza w sprawozdaniach nt. adekwatności emerytur publikowanych wspólnie przez Radę i Komisję²⁵. Bez przeprowadzenia dalszych reform, sytuacja w której jest więcej emerytów, a mniej osób w wieku produkcyjnym, może jednak doprowadzić do wprowadzenia wyższych składek i niższej stopy zastąpienia zapewniających zrównoważony charakter finansów publicznych. Zmiany takie mogą doprowadzić do podwójnego obciążenia młodych pokoleń i wzbudzić wątpliwości co do sprawiedliwości międzypokoleniowej.

Kluczową odpowiedzią na ten problem jest dłuższy okres aktywności zawodowej. Zgodnie z najnowszą prognozą ludności Eurostatu w przypadku podniesienia wieku emerytalnego do 70 lat współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w UE²⁶ w 2040 r. zaledwie utrzymałby się na tym samym poziomie co w 2020 r. Istnieje jednak wiele istotnych różnic między państwami członkowskimi, co wskazuje na różnorodność problemów w całej Europie. Zgodnie z prognozą, aby w 2040 r. utrzymać współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi na stałym poziomie względem 2020 r., Malta, Węgry i Szwecja musiały by podnieść wiek emerytalny tylko do 68. roku życia, natomiast Litwa i Luksemburg do 72. roku życia. Już w 2019 r. występowały znaczne różnice we współczynniku obciążenia demograficznego osobami starszymi, od 22 w Luksemburgu do 39 we Włoszech i 38 w Finlandii²⁷.

Systemy emerytalne mogą wspierać dłuższy okres aktywności zawodowej dzięki automatycznemu dostosowaniu wieku emerytalnego lub wymogów związanych z przebiegiem pracy zawodowej, stopy przyrostu świadczeń emerytalnych lub świadczenia, aby odzwierciedlały one wyższe średnie dalsze trwanie życia. Dzięki ograniczeniu **wcześniejszego przejścia na emeryturę** do obiektywnie zastrzeżonych przypadków, ustanowieniu ogólnego prawa do pracy wykraczającej poza wiek emerytalny i elastycznych systemów emerytalnych programy emerytalne mogą stać się zarówno adekwatne, jak i zrównoważone.

²⁵ Rada i Komisja publikują wspólnie co trzy lata sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa i Sprawozdanie nt. adekwatności emerytur (publikacja kolejnych edycji przypada na 2021 r.).

²⁶ Wykorzystany w tym przypadku współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi to współczynnik liczby osób w wieku co najmniej 65 lat i liczby osób w wieku od 20 do 64 lat. Wartość tę wyrażono jako liczbę osób starszych przypadającą na sto osób w wieku produkcyjnym (15–64).

²⁷ Źródło: Internetowa tabela Eurostatu proj_19np i obliczenia Dyrekcji Generalnej Komisji ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej; więcej informacji można znaleźć [tutaj](#).

Przy wprowadzaniu reform zmieniających systemy emerytalne należy starannie rozważyć **logikę redystrybucji i sprawiedliwości** takich systemów. Czynniki, które można wziąć pod uwagę, obejmują rosnący ciężar demograficzny przyszłych pokoleń, sprawiedliwe traktowanie pracowników wchodzących wcześniej na rynek pracy, możliwości redystrybucji wśród grup generujących dochód, ochrona związana z przerwami w karierze zawodowej związanymi z życiem rodzinnym i stopniowe wycofywanie preferencyjnych programów emerytalnych.

Osoby, które nie są w stanie prowadzić dłuższej aktywności zawodowej w przyszłości, powinny mieć dostęp do emerytury umożliwiającej utrzymanie godnego poziomu życia w starszym wieku. Można to osiągnąć np. dzięki zaliczaniu okresów składkowych np. za opiekę nad dziećmi, minimalne emerytury, emerytury opierające się na miejscu zamieszkania i pomocy społecznej ukierunkowanej na osoby starsze lub również dla nich dostępnej.

Zapewnienie, aby systemy emerytalne pokrywały różne rodzaje działalności gospodarczej, np. dzięki **rozszerzeniu dostępu** dla większej liczby typów pracowników i dla osób samozatrudnionych, pomogłoby w zabezpieczeniu adekwatności takich systemów i ich podstawy składkowej, a także ograniczyłoby nierówności na rynku pracy. Ponieważ zmiany w gospodarce i w świecie pracy mogą wpływać na podstawę składek, państwa członkowskie mogą być zmuszone do ponownego przeanalizowania sposobu zapewniania zasobów na potrzeby systemów ochrony socjalnej.

Należy uświadamiać obywateli w kwestii statusu ich uprawnień emerytalnych. Bezpieczne, opłacalne i zachowujące wysoką jakość **emerytury dodatkowe**, w tym ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny (OIPE)²⁸, stanowiące uzupełnienie ustawowych systemów emerytalnych, mogą zapewnić dodatkowe oszczędności emerytalne. W polityce służącej ułatwianiu uczestnictwa w dodatkowych programach emerytalnych i zachęcaniu do nich należy uwzględnić ich koszt fiskalny i efekt dystrybucyjny oraz należy zachować równowagę między szerokim i włączającym charakterem a zabezpieczeniami przed skutkami wahań rynkowych z jednej strony i opłacalnością z drugiej.

6. *W jaki sposób można skuteczniej wspierać wolontariat osób starszych i międzypokoleniowe uczenie się, w tym w wymiarze transgranicznym, aby stymulować dzielenie się wiedzą i zaangażowanie obywatelskie? Jaką rolę mogłaby odgrywać platforma cyfrowa lub inne inicjatywy na szczeblu UE i do kogo należy kierować takie inicjatywy? W jaki sposób można połączyć wolontariat osób młodych wraz z osobami starszymi i w stosunku do osób starszych w inicjatywy międzypokoleniowe?*
7. *Jakie usługi i sprzyjające środowisko należałoby wprowadzić lub poprawić, aby zapewnić autonomię, niezależność i prawa osób starszych oraz umożliwić im udział w życiu społecznym?*
8. *W jaki sposób UE może wspierać szczególnie wrażliwe osoby starsze, które nie są w stanie chronić swoich własnych interesów finansowych i osobistych, w szczególności w kontekście transgranicznym?*
9. *W jaki sposób UE może wspierać starania państw członkowskich na rzecz zapewnienia większej sprawiedliwości systemów ochrony socjalnej w odniesieniu do pokoleń, płci,*

²⁸ OIPE jest dobrowolnym ogólnoeuropejskim indywidualnym produktem emerytalnym, którego uruchomienie planuje się na 2022 r., i który będzie oferował konsumentom nowy ogólnoeuropejski produkt oszczędzania na emeryturę. Por. rozporządzenie (UE) 2019/1238 z dnia 20 czerwca 2019 r.

wieku i grup dochodowych, zapewniając, aby pozostały one odpowiednie pod względem fiskalnym?

10. W jaki sposób można zmniejszyć ryzyko ubóstwa w podeszłym wieku i zająć się tym problemem?

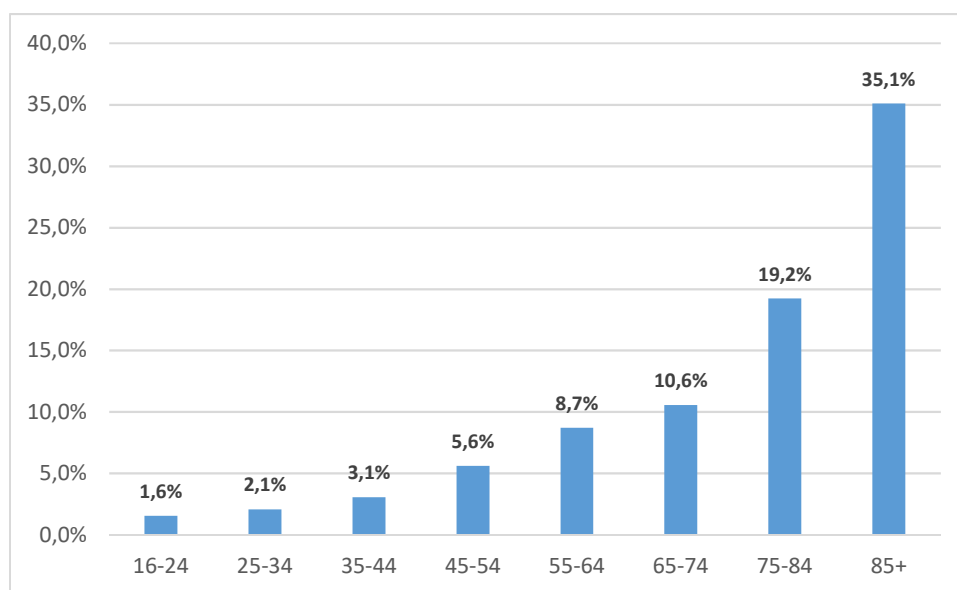
11. W jaki sposób możemy zapewnić adekwatne emerytury dla osób (głównie kobiet), które spędzają długie okresy swojego życia zawodowego na pracy bez wynagrodzenia (często polegającej na opiece)?

12. Jaką rolę w zapewnianiu adekwatnych dochodów z emerytur mogą odgrywać emerytury dodatkowe? W jaki sposób można je rozszerzyć na całą UE i jaka byłaby rola UE w tym procesie?

5. Zaspokajanie rosnących potrzeb starzejącego się społeczeństwa

Pomimo wydłużenia średniego dalszego trwania życia w zdrowiu, im starsi jesteśmy, tym większa szansa pojawienia się choroby lub niepełnosprawności. Stopniowo wiele osób starszych staje się słabe i zależne od **opieki długoterminowej**.

Wykres 1. Unijne wskaźniki zależności²⁹ wzrastające wraz z wiekiem, 2015–2019



Źródło: Obliczenia DG ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji na podstawie tabeli z danymi Eurostatu dostępnej [online hlth_silc_06](#)

Promocja zdrowia i zapobieganie chorobom – w formie zdrowego stylu życia, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz aktywnego życia społecznego – mogą pomóc ograniczyć lub odsunąć w czasie te problemy. Wspieranie polityki na rzecz rewitalizacji miast, zrewitalizowanych obszarów wiejskich oraz dostępności w budynkach i transporcie może ułatwiać życie, szczególnie osobom o ograniczonej mobilności.

²⁹ Uwaga: Wskaźniki zależności oblicza się jako pięcioletnią średnią rocznego postrzeganego przez daną osobę długotrwałego poważnego ograniczenia w wykonywaniu zwykłych czynności z powodu problemu zdrowotnego.

Chociaż polityka taka może pomóc w łagodzeniu ogólnego wyzwania, starzenie się i długowieczność będą niezmiennie prowadziły do strukturalnego wzrostu ogólnego zapotrzebowania na usługi opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej³⁰. Problem ten jest jeszcze większy na niektórych odległych obszarach wiejskich, które zazwyczaj zmagają się z trudnościami dotyczącymi jakości i skali świadczonych usług socjalnych.

Sposób, w jaki społeczeństwa przygotowują się na starzenie się, musi wykraczać poza kwestie gospodarcze i wysokiej jakości usługi po przystępnych cenach. Musimy myśleć o tym, jak pokolenia żyją razem. Jedną z obaw dotyczy rosnącego ryzyka **samotności i izolacji społecznej**, zarówno wśród ludzi młodszych, jak i starszych, czego doświadczyło wiele osób, nie tylko podczas pandemii COVID-19. Choć jest to mniej widoczne, ma to rzeczywisty wpływ na nasze systemy gospodarcze, społeczne i systemy opieki zdrowotnej i zasługuje na uwagę decydentów.

5.1. Zaspokajanie potrzeb w zakresie zdrowia i opieki długoterminowej starzejącego się społeczeństwa

W wyniku zmian demograficznych będzie więcej starszych pacjentów cierpiących na choroby przewlekłe oraz – w wielu przypadkach – na wiele chorób. Prawie połowa osób w wieku 65 lat i starszych postrzega się jako cierpiące na niepełnosprawność lub długotrwałe ograniczenia w funkcjonowaniu. Ponadto skutki zmiany klimatu, klęski żywiołowe, a także degradacja i zanieczyszczenie środowiska powodują nieproporcjonalnie duży wpływ na zdrowie osób starszych. Nasili to potrzebę **opieki zdrowotnej** oraz innej opieki lub usług wsparcia.

Mimo że zarówno systemy opieki zdrowotnej, jak i systemy opieki długoterminowej będą musiały zareagować na zwiększone zapotrzebowanie na opiekę, mają one przed sobą różne wyzwania, np. w odniesieniu do ich siły roboczej, ochrony socjalnej lub standardów jakościowych.

Pełna reakcja polityczna może obejmować inwestowanie w usługi i infrastrukturę wysokiej jakości, a także w badania naukowe i innowacje w dziedzinie opieki zdrowotnej, zapewnianie dostępu do opieki zdrowotnej, oferowanie atrakcyjnych warunków pracy w celu rozwiązania problemu niedoboru personelu oraz wykorzystywanie innowacyjnych technologii w celu zwiększenia skuteczności. Dzięki postępowi technologicznemu możliwe jest świadczenie pewnych usług i stosowanie leczenia w nowy sposób zamiast w szpitalach. Większa liczba **placówek** opieki ambulatoryjnej i środowiskowej oznacza nie tylko lepszą opiekę zdrowotną i społeczną, ale może także umożliwić osobom starszym udział w działaniach społecznych i związanych z dobrostanem.

W sektorze opieki zdrowotnej i społecznej istnieje potencjał zapełnienia 8 milionów miejsc pracy w ciągu najbliższych 10 lat. Aby zapełnić te miejsca pracy będą potrzebni specjaliści; konieczne będzie także podnoszenie lub zmiana kwalifikacji pracowników, a problem zostanie rozwiązany w szczególności dzięki paktowi na rzecz umiejętności uruchomionemu w listopadzie 2020 r. Jeżeli chodzi o rozwiązanie problemu braku personelu w sektorze opieki

³⁰ W zasadach 16 i 18 Europejskiego filaru praw socjalnych ustanowiono „prawo do szybkiego dostępu do przystępnej cenowo, profilaktycznej i objawowej opieki zdrowotnej dobrej jakości” i „prawo do przystępnych cenowo i dobrej jakości usług opieki długoterminowej, w szczególności opieki w domu i usług środowiskowych”.

zdrowotnej, ważną rolę może odegrać także **mobilność transgraniczna**. W 2018 r. obywatele Unii pracujący w państwie członkowskim inne niż ich własne stanowili prawie 5 % siły roboczej w sektorach opieki zdrowotnej i długoterminowej, natomiast imigranci spoza UE – 9,1 %³¹. Uwzględnienie kwestii opieki zdrowotnej i długoterminowej w istniejących kanałach legalnej migracji może także przyczynić się do lepszego wykorzystania umiejętności migrantów w UE.

Szacuje się, iż liczba osób, które potencjalnie mogą potrzebować **opieki długoterminowej**, wzrośnie w UE-27 z 19,5 mln w 2016 r. do 23,6 mln w 2030 r. i do 30,5 mln z 2050 r.³² Poleganie na opiekunach nieformalnych przestało być zrównoważonym rozwiązaniem, gdyż coraz trudniej jest zapewnić pomoc ze strony członków rodziny: rodziny mają coraz mniej dzieci, żyją dalej od siebie, a kobiety w większym stopniu uczestniczą w rynku pracy.

Państwa członkowskie borykają się ze wspólnymi wyzwaniami w sektorze opieki długoterminowej; obejmują one zapewnianie **dostępu** do takiej opieki oraz odpowiedniej **siły roboczej**, a także ich **przystępność cenową i jakość**. Wiele osób, które potrzebują opieki, nie ma do niej dostępu ze względu na luki w jej świadczeniu, wysokie koszty oraz brak ochrony socjalnej lub pokrycia ubezpieczeniem w celu zapewnienia jej przystępności cenowej. Bez odpowiedniej ochrony socjalnej potrzeba opieki długoterminowej może spowodować, że takie osoby popadną w ubóstwo. Ryzyko to należy pogodzić z utrzymaniem stabilności fiskalnej systemów w starzejącym się społeczeństwie.

Opieka długoterminowa **wysokiej jakości** jest istotna, aby zapewnić takim osobom godność osobistą, możliwość wyboru i dobrostan, a także aby uniknąć niepotrzebnych hospitalizacji. Obecnie istnieją różne standardy jakości i interpretacje w całej UE i państwa członkowskie są na różnym etapie, jeżeli chodzi o zapewnienie jakości. Istotne jest, aby zwrócić uwagę, że istnieją różne sposoby zapewnienia wysokiej jakości opieki długoterminowej. Oparte na społeczności oferowanie usług na rzecz osób starszych potrzebujących opieki długoterminowej, w tym osób niepełnosprawnych, może wspierać ich prawo do niezależnego życia w społeczności tak długo, jak jest to możliwe. Z drugiej strony usługi pobytowe lub inne mogą zapewnić opiekę, która wykracza poza możliwości społeczności lokalnych.

Rekrutacja i zatrzymanie wykwalifikowanego **personelu** do pracy w sektorze opieki długoterminowej są trudne ze względu na niskie płace i wymagające warunki pracy. Powoduje to wzrost obciążenia nieformalnych opiekunów – zazwyczaj kobiet – którzy z trudem godzą opiekę z pracą zarobkową, co często wiąże się z kosztami dla społeczeństwa, takimi jak negatywny wpływ na zdrowie i samopoczucie, ograniczony udział w rynku pracy i zmniejszone dochody.

Jak podkreślono w komunikacie pt. „Silna Europa socjalna na rzecz sprawiedliwej transformacji”³³, rozwój **solidnych systemów opieki długoterminowej** przyczyni się do poprawy dostępności przystępnej cenowo, wysokiej jakości opieki długoterminowej, zapewnienia godnego życia w podeszłym wieku i zwiększenia możliwości zatrudnienia

³¹ JRC, „Health care and long-term care workforce: Demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology” [„Siła robocza w sektorach opieki zdrowotnej i długoterminowej. Problemy demograficzne oraz potencjalny wkład migracji i technologii cyfrowej”]
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121698>

³² Prognozy ze sprawozdania na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r.

³³ COM(2020) 14 final z 14.1.2020 r.

w gospodarce usług opiekuńczych. We wspólnym sprawozdaniu Komisji Europejskiej i Komitetu Ochrony Socjalnej, które ma zostać opublikowane w 2021 r., zostanie rzucone światło na stan systemów opieki długoterminowej w całej UE, a także na skutki pandemii COVID-19.

Wprowadzenie na szeroką skalę **innowacji społecznych i technologicznych**, takich jak e-zdrowie, mobilne zdrowie, teleopieka, zintegrowana opieka lub niezależne życie, mogłyby znacznie poprawić wydajność systemów opieki zdrowotnej i długoterminowej. Modele opieki zdrowotnej oparte na zdalnym monitorowaniu, w szczególności takie, które włączają pacjentów i członków rodziny do zespołu opiekunów, wykazały wyraźne korzyści dla pacjentów z chorobami przewlekłymi³⁴.

Integracja opieki dzięki ścisłej współpracy i wymianie informacji między specjalistami, pacjentami i ich opiekunami (w tym opiekunami nieformalnymi) może przyczynić się do ograniczenia rosnących kosztów opieki zdrowotnej i społecznej, a jednocześnie pomóc osobom starszym dłużej zachować niezależność i poprawić ich samopoczucie.--

Do świadczenia usług zdrowotnych i opieki społecznej, w tym osobom starszym, coraz częściej wykorzystuje się **przedsiębiorstwa społeczne** i organizacje non-profit (w szczególności towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych). Mogą one być skuteczne ze względu na swoje lokalne powiązania i wiedzę oraz wyraźne cele społeczne.

UE wspiera państwa członkowskie w postępach w zakresie systemów opieki długoterminowej i reform poprzez prace analityczne, wzajemną wymianę, wytyczne polityczne, a także finansowanie unijne. Wyzwania w zakresie opieki długoterminowej i opieki zdrowotnej znajdują również odzwierciedlenie w europejskim semestrze. UE ułatwia koordynację krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, chroniąc prawa osób przemieszczających się w obrębie Europy, w tym ich dostęp do świadczeń w postaci opieki długoterminowej³⁵. Do poprawy sytuacji nieformalnych opiekunów i zapewnienia odpowiedniego wynagrodzenia w tym sektorze przyczyni się kilka inicjatyw, takich jak dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym czy wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych³⁶. W kontekście pandemii COVID-19 analiza jej wpływu na opiekę długoterminową³⁷ oraz zapewnione wytyczne dotyczące reagowania na pandemię w środowisku opieki długoterminowej³⁸ uwiadcniają słabości strukturalne.

5.2. Mobilność, łączność i dostępność

Starzenie się społeczeństw w Europie odzwierciedla tendencję demograficzną, która prawdopodobnie będzie kształtować wzorce **mobilności** w przyszłości. Podmioty świadczące usługi transportu publicznego będą musiały dostosować się do rosnącej liczby pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej możliwości poruszania się oraz zainwestować w wolną od barier inteligentną infrastrukturę transportową i pojazdy. Ze względu na fakt, że starsza

³⁴ *Transforming the future of ageing* [Transformacja przyszłości starzenia się], SAPEA (2019) <https://www.sapea.info/wp-content/uploads/tfa-report.pdf>

³⁵ Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r.

³⁶ Dyrektywa (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. i COM(2020)682 final, 28.10.2020.

³⁷ Wspólne sprawozdanie Komisji Europejskiej i Komitetu Ochrony Socjalnej, które ma zostać opublikowane w 2021 r.

³⁸ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/surveillance-COVID-19-long-term-care-facilities-EU-EEA>

populacja składa się głównie z kobiet, w zakresie mobilności może być konieczne silniejsze ukierunkowanie na specyficzne potrzeby kobiet, jeżeli chodzi o czas i cel podróży, trasy i odległości, a także bezpieczeństwo.

Automatyzacja i transformacja cyfrowa transportu może przyczynić się do zmniejszenia liczby wypadków, usprawnienia podróży i transportu, promowania multimodalności, zmniejszenia zużycia energii i zanieczyszczenia oraz optymalizacji wykorzystania zasobów i infrastruktury. Z drugiej strony, zjawiska te stanowią również wyzwanie dla osób starszych, które nie posiadają podstawowych umiejętności cyfrowych lub mają ograniczony dostęp do internetu. Wyzwania te są szczególnie istotne w przypadku osób starszych zamieszkałych na obszarach wiejskich.

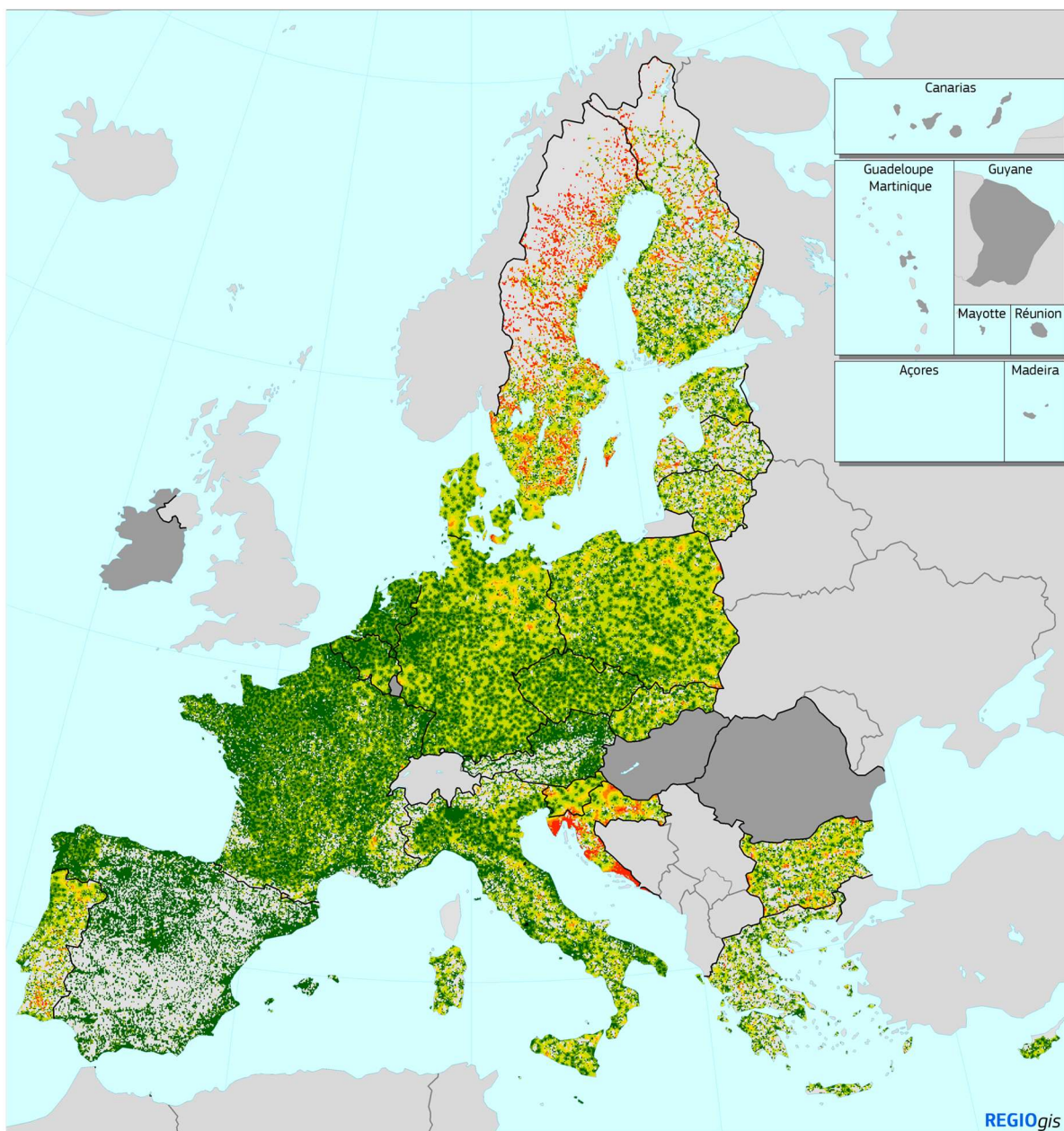
Organizacja **miejskiej infrastruktury i usług** powinna uwzględniać zróżnicowane potrzeby i możliwości osób starszych. W wielu miastach kwestie dotyczące zdrowia, równouprawnienia płci i inne uwzględnia się już w planach mobilności miejskiej. Dostępność przyczynia się do włączenia społecznego. Dostosowane rozwiązania mieszkaniowe i „inteligentne domy” z czujnikami i zautomatyzowanymi systemami regulującymi działanie urządzeń elektrycznych, oświetlenia i ogrzewania mogą poprawić bezpieczeństwo osób starszych mieszkających samotnie, a także zwiększyć trwałość produktów oraz możliwość ich ponownego wykorzystania.

5.3. Różnice terytorialne w dostępie do opieki i usług

Chociaż większość krajów UE osiągnęła powszechny zasięg podstawowego zestawu świadczeń zdrowotnych, zakres świadczeń oraz stopień udziału w kosztach różnią się jednak znacznie między krajami. Skuteczny dostęp do opieki może być ograniczony z przyczyn finansowych, z powodu niedoborów personelu, długiego czasu oczekiwania oraz zbyt dużej odległości do najbliższego zakładu opieki zdrowotnej. Niektóre państwa członkowskie odnotowują problemy z **dostępem do opieki zdrowotnej** na obszarach wiejskich i peryferyjnych. Obszary te to tzw. „pustynie medyczne”³⁹. Regionalne nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej nasiliły się w czasie pandemii COVID-19. Dotyczy to w równym stopniu dostępu do usług opieki długoterminowej i infrastruktury.

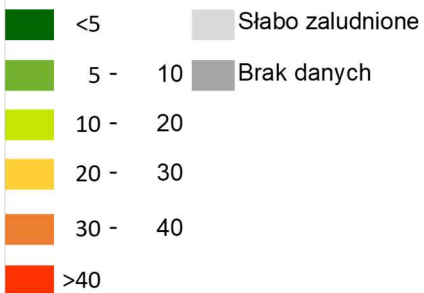
³⁹ Źródło: Internetowa tabela Eurostatu: hlth_silc_21. Zob. również [mapa placówek opieki zdrowotnej w UE](#).

Mapa 2. Czas dojazdu samochodem do najbliższej placówki ochrony zdrowia



Czas dojazdu samochodem do najbliższej placówki ochrony zdrowia

Minuty



Źródła:
Eurostat, na podstawie oficjalnych źródeł
danych krajowych



© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Technologia może pomóc w poprawie dostępu do opieki zdrowotnej dla osób starszych, w szczególności w regionach oddalonych. **Rozwiązania cyfrowe** odgrywają ważną rolę w wypełnianiu tych luk i stają się coraz bardziej powszechne, na przykład w przypadku telekonsultacji. Będzie to wymagało odpowiedniego szkolenia i wsparcia w zakresie korzystania z takich narzędzi.

Słaba gęstość zaludnienia utrudnia gminom wiejskim oferowanie opłacalnego, regularnie kursującego i wygodnego **transportu publicznego**, który byłby dostępny i przystępny cenowo także dla osób starszych. Jeśli lokalne obiekty, takie jak sklepy, banki, placówki opieki zdrowotnej itp. zostaną zamknięte, ludzie będą musieli podróżować dalej, aby uzyskać dostęp do tych usług, co może nieproporcjonalnie wpłynąć na starszych mieszkańców obszarów wiejskich. Innowacyjne, świadczone na poziomie społeczności lokalnych, czasem mobilne usługi mogą pomóc wypełnić luki, pozwalając utrzymać dostęp do usług na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia.

Ramka 2. Zaspokajanie potrzeb wszystkich pokoleń

Jedną z istotnych kwestii w debacie na temat sposobów reagowania na starzenie się społeczeństwa jest sprawiedliwość międzypokoleniowa. Wyzwanie polega na utrzymaniu odpowiedniego poziomu ochrony socjalnej bez nadmiernego obciążania malejącej liczby ludności w wieku produkcyjnym, której składki stanowią największe źródło finansowania systemów socjalnych. Nowe rozwiązania może przynieść przeniesienie obciążeń podatkowych z pracy na zanieczyszczenia, jak zaproponowano w ramach Europejskiego Zielonego Ładu. Wobec braku dalszych reform rosnące zróżnicowanie na rynku pracy sprawia, że coraz mniej osób jest objętych systemami ochrony socjalnej i odprowadza składki na rzecz takich systemów.

Zrównoważoność finansów publicznych musi być ściśle monitorowana, zwłaszcza w krajach o wysokim poziomie długu publicznego. Obecnie całkowity koszt wydatków publicznych związanych z wiekiem przekracza 25 % PKB w UE jako całości. W *sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r.* prognozuje się, że do 2070 r. koszty te wzrosną o 1,1 punktu procentowego (pp), przy czym w 11 państwach członkowskich wzrost ten wyniesie 3 pp lub więcej. Do tego wzrostu przyczyniają się głównie wydatki na opiekę długoterminową i opiekę zdrowotną w związku z koniecznością odpowiedniego zaspokojenia potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Ponadto skutki walki z COVID-19 oraz gospodarcze konsekwencje ograniczeń w przemieszczaniu się doprowadziły do powstania kolejnych wyzwań.

W praktyce wzrost wydatków związanych z wiekiem może jednak okazać się jeszcze większy, na przykład w przypadku odwrócenia poprzednich reform emerytalnych lub przyjęcia nowych reform zwiększających wydatki. W obszarze opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej postęp technologiczny może przyczynić się do poprawy jakości usług, ale może również prowadzić do większych wydatków; podobnie lepszy dostęp do przystępnej cenowo opieki długoterminowej również może wymagać dodatkowego finansowania ze środków publicznych.

Stabilność fiskalna i adekwatność to dwa aspekty tego samego zagadnienia, ponieważ Europa jest silnie zaangażowana w utrzymanie swoich wysokich standardów społecznych. Środki z zakresu polityki mogą pomóc w pogodzeniu zrównoważonego rozwoju społecznego

i stabilności fiskalnej dzięki wydłużeniu okresu aktywności zawodowej oraz zwiększeniu zasięgu systemów ochrony socjalnej i ich ponownemu przemyśleniu.

5.4. *Poprawa dobrostanu poprzez solidarność międzypokoleniową*

Rosnący odsetek osób starszych może oznaczać, że konieczne okaże się prowadzenie polityki uwzględniającej potrzeby społeczne i emocjonalne, takie jak bezpieczeństwo i interakcje społeczne. Mieszanie się grup społecznych jest ograniczone przez fakt, że grupy wiekowe skupiają się w różnych dzielnicach i regionach zgodnie z preferencjami mieszkaniowymi, które zależą od etapu życia. Młodzi studenci chętniej wybierają centra miast, młode rodziny osiedlają się na przedmieściach, natomiast osoby starsze przenoszą się na obszary mniej zaludnione i w większej odległości od centrów miast. Te wzorce przemieszczania się w zależności od wieku⁴⁰ mogą mieć wpływ na **spójność międzypokoleniową**.

Szacuje się, że około 30 mln dorosłych w UE często odczuwa **samotność**⁴¹. Samotność dotyka wszystkich grup wiekowych. Czynniki, takie jak zły stan zdrowia, niekorzystna sytuacja ekonomiczna i życie samotnie, wiążą się z większym poczuciem samotności.

Kryzys związany z COVID-19 zwrócił uwagę na ogólne znaczenie **zdrowia psychicznego**. Ograniczenia w przemieszczaniu się miały znaczący wpływ na bardzo starych, słabych ludzi mieszkających w domach opieki rezydencjalnej, którzy często nie mają dostępu do komunikacji cyfrowej ani umiejętności potrzebnych, aby z niej korzystać. Inwestowanie w umiejętności cyfrowe, rozwój społeczności lokalnych i spójność międzypokoleniową może zapobiec pogorszeniu zdrowia i dobrostanu psychicznego oraz ograniczać nierówności.

Zdrowe osoby starsze są w stanie wnieść znaczący wkład w tworzenie wartości społecznych i ekonomicznych w naszych społeczeństwach. Marnowanie ich zdolności poznawczych jest nie tylko szkodliwe dla ich zdrowia i dobrostanu psychicznego i fizycznego, ale także jest straconą szansą dla społeczności.

Istnieje coraz większa, choć będąca wciąż we wczesnej fazie rozwoju, tendencja do organizowania „**wielopokoleniowych lokali mieszkalnych**”, czasami w formie spółdzielni mieszkaniowych, które mogą zapewnić towarzystwo starszym mieszkańcom, przekazywanie umiejętności i wiedzy młodszym mieszkańcom oraz wartościowe interakcje społeczne dla wszystkich.

13. *W jaki sposób UE może wspierać wysiłki państw członkowskich zmierzające do pogodzenia odpowiedniej i przystępnej cenowo opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej ze stabilnością fiskalną i stabilnością finansowania?*

14. *W jaki sposób UE mogłaby wspierać państwa członkowskie w rozwiązywaniu wspólnych problemów związanych z opieką długoterminową? Jakie cele i środki należy realizować w ramach polityki UE w odniesieniu do wyzwań, takich jak dostępność, jakość, przystępność cenowa lub warunki pracy? Jakie kwestie należy rozważyć w przypadku obszarów o niskiej gęstości zaludnienia?*

⁴⁰ JRC, *Struktura demograficzna obszarów UE – wyzwania i możliwości w regionach zróżnicowanych pod względem starzenia się społeczeństwa*<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046>

⁴¹ JRC, Policy brief: *Loneliness – an unequally shared burden in Europe* [Wspólne Centrum Badawcze, Przegląd polityki: Samotność – nierównomiernie rozłożone obciążenie w Europie], 2019

15. *W jaki sposób osoby starsze mogą czerpać korzyści z transformacji cyfrowej mobilności i usług zdrowotnych? W jaki sposób można poprawić dostępność, możliwość korzystania, dostępność cenową i bezpieczeństwo rozwiązań w zakresie transportu publicznego w przypadku osób starszych, w szczególności na obszarach wiejskich i w regionach oddalonych?*
16. *Czy jesteśmy wystarczająco świadomi przyczyn i skutków samotności na kształtowanie naszej polityki? Jakie kroki można podjąć, aby pomóc zapobiegać samotności i izolacji społecznej wśród osób starszych? Jakiego wsparcia może udzielić UE?*
17. *Jaką rolę mogą odegrać wielopokoleniowe lokale mieszkalne w planowaniu miejskim i wiejskim w obliczu wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa? Jak można je lepiej wykorzystać?*

6. Perspektywy

Starzenie się społeczeństwa oraz związane z nim wyzwania i możliwości towarzyszą nam przez całe życie, ale zmienia się nasza perspektywa. Obecnie wiele osób młodych ma trudności z wejściem na rynek pracy, a sytuację tę pogarsza trwający kryzys związany z COVID-19. W dłuższym okresie perspektywa średniego dalszego trwania życia dłuższego niż w przypadku pokolenia ich dziadków ma wpływ na wiele wyborów, których dokonują osoby młode, w tym tych dotyczących edukacji, życia zawodowego, przerw w karierze zawodowej. To z kolei ma wpływ na ich zdrowie, a także na ich miejsce w gospodarce i społeczeństwie. Równocześnie dzisiejsze starsze pokolenie wnosi wkład, potrzeby i oczekiwania wynikające z ich całego życia. Razem tworzą społeczeństwo i gospodarkę, która musi zapewnić dobrobyt, sukces i pomyślność wszystkim obywatelom. Stawianie czoła wyzwaniom i wykorzystywanie możliwości związanych ze starzeniem się społeczeństwa jest zatem przedmiotem zarówno odpowiedzialności indywidualnej, jak i zbiorowej.

Jak stwierdzono w niniejszej zielonej księdze, istnieje wiele sposobów zapobiegania negatywnym skutkom starzenia się społeczeństwa lub ograniczania tych skutków. Obejmują one promowanie zdrowego i aktywnego starzenia się, poprawę odporności naszych systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, poprawę funkcjonowania rynku pracy, modernizację ochrony socjalnej oraz wspieranie legalnej migracji i integracji w ramach kombinacji polityki budżetowej i monetarnej, dążąc do zwiększenia wydajności i skuteczności we wszystkich dziedzinach.

UE może stawić im czoła dzięki zaangażowaniu osób młodych i starszych, wspierając solidarność i odpowiedzialność międzypokoleniową za pomocą sprzyjającej jej polityki, a jednocześnie przewodząc w tworzeniu wspierającego, dynamicznego społeczeństwa.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, będący kluczowym narzędziem służącym odbudowie gospodarki, które stanowi podstawę NextGeneration EU, ma na celu wspieranie państw członkowskich w realizacji tego celu, umożliwiając im zwiększenie potencjału w zakresie wzrostu gospodarczego, tworzenie miejsc pracy oraz zwiększenie odporności gospodarczej i społecznej w procesie wychodzenia z obecnego kryzysu. NextGeneration EU jest jednocześnie narzędziem międzypokoleniowego wsparcia i sprawiedliwości, ułatwiającym trwałe ożywienie gospodarcze w perspektywie średnio-

i długoterminowej, które powinny przynieść korzyści kolejnym pokoleniom, łącząc ambitne reformy i inwestycje dokonywane przez państwa członkowskie.

W przypadku problemu starzenia się społeczeństwa chodzi jednak nie tylko o utrzymanie wzrostu gospodarczego i państwo opiekuńcze. Chodzi również o społeczeństwo jako całość i o sposób interakcji między pokoleniami. Oprócz szukania rozwiązań politycznych dotyczących społeczno-gospodarczego wpływu starzenia się, musimy rozmawiać o tym, w jaki sposób zapewnić wszystkim możliwość uczestnictwa w życiu naszych społeczeństw. Wymaga to aktywnego zaangażowania w dyskusję zarówno osób młodych, jak i starszych.

Docelowo debata na temat polityki służącej rozwiązaniu problemów i możliwości związanych ze starzeniem się społeczeństwa jest jednym z zarówno pilnych, jak i długoterminowych rozwiązań. Wymaga ona daleko idących refleksji na temat skutków i alternatywnych rozwiązań w takim demograficznym przekształceniu wewnątrz UE, a także na temat konsekwencji dla roli Europy w świecie. Takie perspektywiczne myślenie może wnieść do debaty niezbędne informacje i pomóc w dokonywaniu wyborów dotyczących zrównoważonej polityki, która będzie korzystna dla osób w każdym wieku.

W JAKI SPOSÓB WZIĄĆ UDZIAŁ W KONSULTACJACH

Niniejsza zielona księga rozpoczyna dwunastotygodniowe konsultacje publiczne. Komisja uwzględni w swoich przyszłych pracach wszystkie uwagi i udzieli informacji zwrotnych na temat rezultatów. Prosimy o przesyłanie odpowiedzi za pomocą elektronicznego formularza dostępnego pod następującym adresem:

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Green-Paper-on-Ageing>

Korzystanie z elektronicznego formularza odpowiedzi ułatwi proces przekazania swojej opinii. Można jednak również przesyłać pisemne odpowiedzi na następujący adres:

Green paper on ageing
SG.E.3
BERL 06/270
European Commission
1049 Brussels
Belgia



Brussels, 27.1.2021
COM(2021) 50 final

GREEN PAPER

ON AGEING

Fostering solidarity and responsibility between generations

1. Introduction	2
2. Laying the foundations	3
2.1. Healthy and active ageing	3
2.2. Education and training in a lifelong learning perspective	4
2.3. Territorial aspects in access to education	5
3. Making the most of our working lives	5
3.1. Bringing more people into the workforce	6
3.2. Productivity, innovation and business opportunities	7
3.3. Employment and productivity – a territorial perspective	8
4. New opportunities and challenges in retirement	10
4.1. Staying active	10
4.2. Old-age poverty	11
4.3. Adequate, fair and sustainable pension systems	12
5. Meeting the growing needs of an ageing population	14
5.1. Meeting the health and long-term care needs of an ageing population	15
5.2. Mobility, connectivity and accessibility	17
5.3. Territorial differences in access to care and services	17
5.4. Improving well-being through intergenerational solidarity	19
6. Outlook	20

1. Introduction

Ageing affects every aspect of our lives, throughout our lives. As the current pandemic continues to challenge us, and as we fight to protect lives and livelihoods, we must not lose sight of a remarkable development: never before have so many Europeans enjoyed such long lives. This is a major achievement that is underpinned by the EU's social market economy.

In the last five decades, life expectancy at birth has increased by about 10 years for both men and women. The demographic profiles of EU regions vary widely, notably between urban and rural areas, with some places ageing significantly and others expanding their working-age population. Europe is by no means the only continent with an ageing population, but the process is most advanced here. As way of illustration, today's median age in Europe¹ of 42.5 years is more than double the figure for Africa. This gap will remain large in the coming decades.

This trend is having a significant impact on people's everyday lives and on our societies. It has implications for economic growth, fiscal sustainability, health and long-term care, well-being and social cohesion. In addition, the pandemic's disproportionate impact on older people – in terms of hospitalisations and deaths - has highlighted some of the challenges an ageing population poses on health and social care. But ageing also provides new opportunities for creating new jobs, fostering social fairness and boosting prosperity, for instance in the 'silver' and care economies.

Member States are addressing the impacts of ageing by improving education and skills systems, encouraging longer and fuller working lives, and advancing reforms of social protection and pension systems. However, given the scale, speed and impact this trend will have across society, we also need to look at **new approaches** and ensure that our policies are fit for purpose in an era of major change – from the twin green and digital transitions to new forms of work and the threat of pandemics.

The purpose of this green paper is to launch a **broad policy debate on ageing** to discuss options on how to anticipate and respond to the challenges and opportunities it brings, notably taking into account the UN 2030 Agenda for Sustainable Development and UN Decade for Healthy Ageing. Competences for dealing with the effects of ageing are largely in the hands of Member States and the EU is well placed to identify key issues and trends and support action on ageing at national, regional and local level. It can help Member States and regions develop their own, tailor-made policy responses to ageing.

The European Pillar of Social Rights² sets out a number of principles that relate directly or indirectly to areas impacted by ageing, such as on old age income and pensions, long-term care, health care, inclusion of people with disabilities, social protection, work-life balance

¹ Europe refers here to the entire continent. Source: the [2019 Revision of UN World Population Prospects](#). Eurostat online data table demo_pjanind indicates 43.7 years as the 2019 median age for EU-27.

² https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

and education, training and life-long learning. The Commission will soon put forward an action plan to support the full implementation of the European Pillar of Social Rights.

This green paper takes a **life-cycle approach** that reflects the universal impact of ageing and focuses on both the personal and wider societal implications of ageing. These include everything from lifelong learning and healthy lifestyles to how to fund adequate pensions or the need for increased productivity and a large enough workforce to sustain healthcare and long-term care for older people.

The life-cycle approach takes into account the fact that the traditional stages of education and training, work and retirement are becoming less rigidly defined and more flexible. It also reflects the fact that responding to population ageing is a question of striking the right balance between sustainable solutions for our welfare system and strengthening **intergenerational solidarity and fairness between both young and old**. There are many interdependencies across generations that create challenges, opportunities and questions for our societies. This is why young people – and those of all ages – should play an active part in shaping our policy response.

This Commission has put demography high on the **EU policy agenda**. In June 2020, it presented a report³ setting out the key facts of demographic change and its likely impacts. This green paper is the first outcome of this report and launches a debate on one of the defining demographic transformations in Europe. The debate will be inclusive and build on the work of other EU institutions and bodies⁴ who are actively engaged in the debate on demographic challenges.

2. Laying the foundations

The years from early childhood to young adulthood affect us for the rest of our lives. What we experience, what we learn, the habits we adopt are all factors that shape our future prospects, health and well-being. **Laying the right foundations** early on can help prevent, limit and postpone some of the challenges linked to ageing.

There are two policy concepts, in particular, that can enable a thriving ageing society: healthy and active ageing, and lifelong learning. Both approaches work best when they start at an early age, as they are relevant for the entire life-cycle. Importantly, high levels of education and good health are mutually reinforcing.

³ [Report on the impact of demographic change in Europe](#) (COM(2020) 241 final, 17.6.2020).

⁴ For example Council conclusions on demographic challenges – the way ahead (8668/20 of 8.6.2020); Council conclusions on human rights, participation and well-being of older persons in the era of digitalisation (11717/2/20 of 9.10.2020); Opinion of the European Economic and Social Committee on “Demographic challenges in the EU in light of economic and development inequalities” of 5 May 2020 and opinion of the Committee of the Regions on “Demographic change: proposals on measuring and tackling its negative effects in the EU regions” of 14 October 2020. The European Parliament is also preparing a report on “Old continent growing older – possibilities and challenges related to ageing policy post 2020”.

2.1. Healthy and active ageing

Healthy and active ageing is about promoting healthy lifestyles throughout our lives and includes our consumption and nutrition patterns and our levels of physical and social activity. It helps reduce the risk of obesity, diabetes and other non-communicable diseases which are on the rise. Cardiovascular diseases and cancer are the key causes of avoidable deaths for people under 75 years in Europe⁵. Healthy and active ageing has a positive impact on the labour market, employment rates and our social protection systems, and thereby on the growth and productivity of the economy.

Healthy and active ageing is a personal choice and responsibility, but it depends heavily on the environment in which people live, work and socialise. **Public policies can play a significant supporting role.** Proactive measures can help prevent and detect illness and protect people from the effects of ill health. They can help ensure that healthy and active ageing becomes an easier choice, including for those in situations of vulnerability. There are innovative ways of promoting healthy lifestyles among children and young people, including through safe digital technology, games, learning platforms and apps. Personalised medicine can help identify, at an early stage, people who are at risk of developing particular diseases later in life.

While Member States are responsible for their health policies, the EU can support Member State action, including through the new EU4Health programme, for example in the fight against cancer, dementia, mental health, and promoting healthy nutrition and diets as well as regular physical activity. To support this, Europe's Beating Cancer Plan is set up to address the whole disease pathway, from prevention to survivorship. Monitoring and exchanging information on national health initiatives may help to reduce the differences of approach and provision among and within countries.

2.2. Education and training in a lifelong learning perspective

Lifelong learning - investing in people's knowledge, skills and competences throughout their lives - forms part of the response to the challenges of ageing. Continuous investment in learning has many positive effects: acquiring and updating skills helps people remain employable, succeed in job transitions and advance professionally, keeping them in work and adding to job satisfaction. In a fast-changing world, lifelong learning is a necessity, as careers and education opportunities change at a rapid pace. Continued learning can also help to delay the onset of dementia and prevent cognitive decline related to old age. It is also a way for older people to play an active role in society. Developing citizenship competences is important for lifelong democratic participation.

Lifelong learning is most effective when it starts early in life. The first years of life are critical for developing cognitive and social skills. Evidence shows that access to high-quality **early childhood** education and care has a lasting effect on achievement in school and beyond. Despite improvements in **school education and training**, too many young people still leave school early and have major problems with basic skills, such as reading, science and mathematics. The same is true for adults. It is alarming that one in five young people in

⁵ Source: Eurostat online data table: HLTH_CD_APR and [Preventable and treatable mortality statistics](#)

Europe lacks basic digital skills. Students from disadvantaged backgrounds are overrepresented among underachievers. Evidence also suggests a risk of a low-skills trap whereby people with more skills tend to engage more often in learning activities, while people with lower basic skills do not.

There is a large potential for developing the skills of older people, as well as to improve how they are validated and how career guidance is made available. **Adult education and training** helps to improve employability in a changing world of work as evolving skills needs in particular due to green and digital transitions bring potential for new jobs.

This is all at the core of the implementation of the European Skills Agenda recently adopted by the Commission⁶. In addition, with the creation of a European Education Area⁷ by 2025, we are working towards access to quality education for all, taking particular account of those more at risk of underachievement and social exclusion.

2.3. Territorial aspects in access to education

Access to high-quality education and training cannot be taken for granted, especially in **low populated regions**, where people may have to travel long distances to the relevant facilities. The combination of low birth rates and emigration of young people can reduce the demand for schooling in rural and remote regions.

This can lead to a vicious circle: the number of children can fall to such a low level that it is difficult to justify maintaining a school. This in turn makes it less attractive for families with children to move to or remain in such a region.

The shift to **distance learning** stimulated by the COVID-19 outbreak has provided some lessons for the use of digital technology in education and training. However, it has further highlighted inequalities faced by rural communities in accessing digital services. Rural and remote areas are more likely to need investment in connectivity and less likely to have access to affordable, high-quality broadband, as well as the devices and skills needed to make use of it. For some children this meant being unable to continue lessons during the pandemic, widening pre-existing inequalities with peers in better-serviced regions. New approaches can blend classroom teaching with high-quality digital learning to improve access to education and training, both in urban and rural areas. The Digital Education Plan⁸ proposes a comprehensive approach to digital learning and education at EU level.

- 1. How can healthy and active ageing policies be promoted from an early age and throughout the life span for everyone? How can children and young people be better equipped for the prospect of a longer life expectancy? What kind of support can the EU provide to the Member States?*
- 2. What are the most significant obstacles to lifelong learning across the life-cycle? At what stage in life could addressing those obstacles make most difference? How should this be tackled specifically in rural and remote areas?*

⁶ COM(2020) 274 final, 1.7.2020

⁷ COM(2020) 625 final, 30.9.2020

⁸ COM(2020) 624 final, 30.9.2020

3. Making the most of our working lives

The EU's working-age population has been shrinking for a decade and this is projected to continue⁹. With the overall population remaining constant, the risk of labour shortages increases. This in turn makes it difficult to sustain production and service provision and ultimately has an impact on our prosperity and well-being. To compensate for the **shrinking working-age population**, the EU and its Member States should promote policies that bring more people into the labour market, enable longer working lives and improve productivity. The potential of less developed regions, i.e. regions with a GDP per head below 75% of the EU average, could also be better exploited with appropriate investment to support regional levelling-up.

3.1. Bringing more people into the workforce

High labour-market participation and longer working lives can mitigate the problem of an ageing society with a shrinking working-age population¹⁰. However, discrimination at work – or when looking for work – is widespread and can affect certain groups more. Ensuring that people with a minority racial or ethnic background can fully deploy their potential will lead to better social and economic outcomes for all. In this respect, continued work on building a Union of Equality and fully implementing existing legal instruments is key.

Employment rates among **women** (aged 20-64) in the EU remain 11.7 percentage points lower than those among men, and more women tend to work part time despite more women than men obtaining a university degree¹¹.

Measures to promote equal participation of women and men in both paid and unpaid family work can help boost employment rates among women, including by supporting people and families to achieve better reconciliation between work and private life. Action to improve **gender equality** in the labour market and close the gender gap could enhance men's participation in household work and family care - if coupled with structural measures reforming the tax and welfare systems. The EU Gender Equality Strategy 2020-2025¹² has already set out a number of key actions in this area.

Recent data¹³ show that 5.4% of women (and 2.2% of men) aged 18-64 have reduced their working time, or have taken employment breaks of more than a month to care for ill and/or older relatives with disabilities. Better availability of quality childcare, formal long-term care and support for informal carers would not only help to meet the increasing needs of older people, but also enable more workers - in particular women - to enter and remain in the labour market.

⁹ Source: Eurostat online tables demo_pjan and proj_19np

¹⁰ JRC, *Demographic Scenarios for the EU: Migration, Population and Education*, 2019.

¹¹ Source: Eurostat online table lfsi_emp_a

¹² COM(2020) 152 final, 5.3.2020

¹³ Labour Force Survey, *Care for incapacitated relatives*.

If enabled to pursue work that reflects their qualifications and skills, **people with a migrant background** could be better integrated. This would contribute to improved social cohesion, economic growth and reduction of inequalities.

Legal migration can help fill skills shortages and therefore address labour market needs. Highly educated migrants are more likely than average to be over-qualified for the job they are doing. Harnessing the potential of migrant women is particularly challenging as a result of structural barriers, such as access to high-quality and affordable childcare. The Commission presented in November 2020 a new Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027¹⁴, which takes into account the different situation of migrant populations and supports Member States and other relevant stakeholders in finding the adequate response in their integration and inclusion policies. As a follow-up to the New Pact on Migration and Asylum¹⁵, the Commission recently concluded a public consultation on the future of EU legal migration and will propose a number of measures including a ‘talent and skills’ package with options for developing an EU talent pool.

There is also potential to address labour shortages by increasing employment among **people with disabilities**, which requires reasonable accommodation and an accessible work environment.

Despite recent increases, the employment rate among **older workers** in the EU remains lower than the average. Only 59.1% of those aged 55-64 were employed in 2019 versus 73.1% of all those aged 20-64¹⁶. After the age of 50, the risk of long-term unemployment increases¹⁷. Many older workers face difficulties when it comes to recruitment, access to training opportunities, job transitions and age-adapted tasks. Facilitating the labour market participation of older persons could be better encouraged, including for example with fiscal incentives for employers to recruit older workers.

In some sectors, such as agriculture, people continue to work into old age, either out of choice or because of their living conditions, the lack of a potential transferee, or because of low pension provision. Physical aspects – whether ergonomic or to do with accessibility – and flexible working conditions would allow older workers to postpone their retirement should they choose to do so. Accidents at work and occupational diseases are more dangerous as people get older. Good **working conditions**, including sound occupational safety and health, help protect the health of workers of all ages, thus promoting well-being and reducing early retirement rates. Digital technologies can support workers and offer better adapted working environments, with ICT-based personalised systems, wearables and mobile health applications.

Senior entrepreneurship can prolong working lives, reduce old-age unemployment, improve the social inclusion of older individuals and enhance innovation through start-ups. It can foster intergenerational learning and ensure knowledge transfer. Raising awareness of entrepreneurship as a late-career option can help counter ageism as a potential barrier to such

¹⁴ COM(2020) 758 final, 24.11.2020.

¹⁵ COM(2020) 609 final, 23.9.2020

¹⁶ Source: Eurostat online table lfsi_emp_a

¹⁷ Source: lfsa_upgan

activity. Public policy can support senior entrepreneurs by removing disincentives in tax and social security systems, providing well-targeted advice and ensuring access to finance.

3.2. Productivity, innovation and business opportunities

Productivity growth has slowed in all advanced economies in recent decades. Against the backdrop of a shrinking working-age population, **higher productivity** is key to underpinning sustainable and inclusive economic growth and higher living standards in the EU. The green and digital transitions present an opportunity to reignite productivity growth by promoting **innovation** in the form of new technologies and business models. Innovation can also help improve resource efficiency while labour-saving technologies can mitigate the challenges of a shrinking working-age population.

Adequate and efficient **investment in research and development and intangible assets in general** is central to stimulate innovation and foster adoption of new technologies. An efficient public administration and judiciary system, a supportive business environment, effective competition policies, and a fair, transparent and efficient system of subsidies and taxation coherent with long-term objectives of socio-environmental sustainability also play a role in supporting productivity and innovation.

One of the opportunities for the EU is the ‘**silver economy**’ – this term refers to a general shift in demand for products and services that reflects the specific needs and preferences of older people. The silver economy is expected to grow by about 5% a year from EUR 3.7 trillion in 2015 to EUR 5.7 trillion in 2025¹⁸.

The silver economy can open up new **job opportunities** in sectors such as tourism, smart homes that support independent living, assistive technologies, accessible products and services, service robotics, wellness, cosmetics and fashion, safety, culture, personal and automated mobility, and banking. **Scientific and medical innovation** will also boost opportunities for technology developers and highly skilled health staff and carers, while delivering the breakthrough needed to respond to an ageing society.

Telemedicine, smartphone apps and biosensors for remote diagnosis and monitoring can improve patient outcomes. New assistive technologies may extend the autonomy, independence and participation of older people with disabilities. A developed market of **products and services for healthy and active ageing** could improve the efficiency of health and social care systems, potentially making them more sustainable.

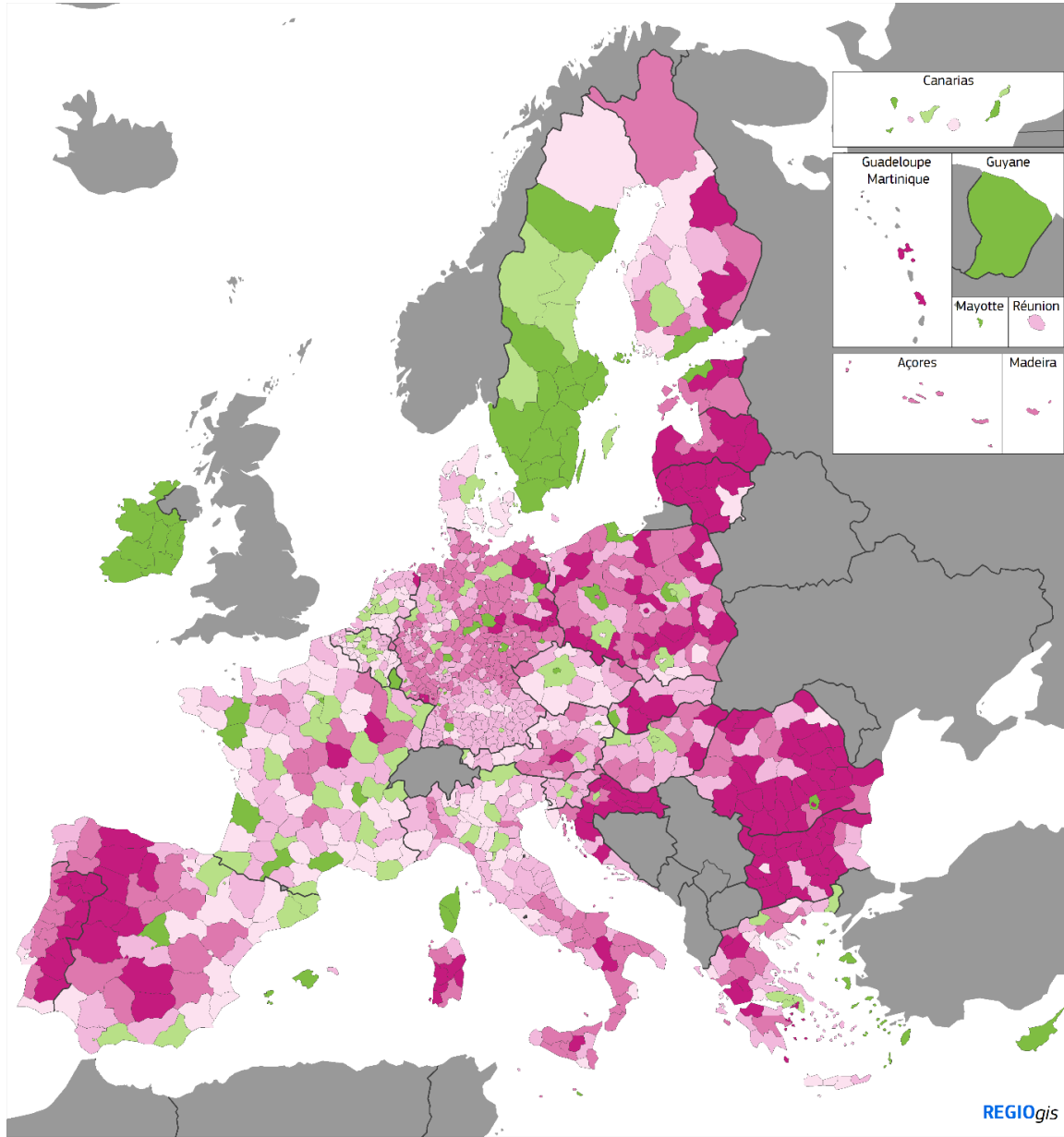
3.3. Employment and productivity – a territorial perspective

The map below shows the increase in working life needed to counter population ageing in the EU regions. Only one in five regions of the EU is projected to have a growing working age population between 2020 and 2040. These regions often include the capital city, another large city and/or their suburbs. Firms in the few regions with a growing working age population will find it easier to fill their vacancies and expand their business. Firms in regions with a shrinking working-age population, however, are more likely to face labour shortages in the

¹⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/silver-economy-study-how-stimulate-economy-hundreds-millions-euros-year>

absence of increased labour mobility. As a result, they will have to invest more in labour saving technology and innovation just to produce the same amount of goods or services.

Map 1. Projected maximum working age that keeps the size of the working-age population constant, 2040



Projected maximum working age that keeps the size of the working age population constant, 2040

Age	
■ <= 62	Regions where the working age population is projected to grow
■ 63 - 65	
■ 66 - 68	Regions where a longer working life could keep the working age population constant
■ 69 - 71	
■ 72 - 74	Regions where a longer working life would still imply a smaller working age population
■ >= 75	

Maximum working age in 2040 that would keep the absolute number of working age population (20-64) constant as compared to 2020.
Source: DG REGIO based on Eurostat regional demographic projections (proj_19rp3)

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

The **potential of less developed regions, including rural regions**, can be further explored, for example to use opportunities emerging in the silver economy. Cohesion policy plays a significant role in supporting their development. Rural areas in Europe vary greatly with some performing well in economic and social terms and others in economic and/or social decline. The quality of life is often considered to be better in rural areas than in cities. The closeness to nature, clean air, sense of community and cheaper housing appeal to people from cities. If equipped with sufficient basic infrastructure, transport facilities and conditions for economic activity, they can be attractive both for working-age people as well as for an ageing population.

Digital connectivity can also help remote territories with access to quality education and quality job opportunities, as demonstrated during the COVID-19 crisis. The crisis has also highlighted the potential of telework for some professions as a way of avoiding commuting with all its consequences for air pollution and time use.

Infrastructure - from transport to schools, connectivity to housing or postal networks to healthcare - and the provision of **services**, such as education and training, health and long-term care, can enhance opportunities for development, if adapted to local needs.

3. *What innovative policy measures to improve participation in the labour market, in particular by older workers, should be considered more closely?*
4. *Is there a need for more policies and action at EU level that support senior entrepreneurship? What type of support is needed at EU level and how can we build on the successful social innovation examples of mentorship between young and older entrepreneurs?*
5. *How can EU policies help less developed regions and rural areas to manage ageing and depopulation? How can EU territories affected by the twin depopulation and ageing challenges make better use of the silver economy?*

4. **New opportunities and challenges in retirement**

Never before in European history have so many people enjoyed such long and healthy lives. More people than ever remain active for longer, extend their work careers and participate in social activities after retiring. Thanks to healthier lifestyles and medical progress (improved prevention, diagnosis and treatment of disease), most retirees are fit and can choose how to spend their time¹⁹. These new realities change our perception of ageing, shining a light on the important contribution older people make to society and economy through intergenerational learning and cohesion.

At the same time, the retirement stage presents challenges to individuals but also to the social protection systems that support them. Ensuring the adequacy, affordability and sustainability of pension systems requires us to critically assess how fit the current pension systems are to deal with a fast ageing population.

¹⁹ Source: Eurostat's [2020 edition of Ageing Europe](#)

4.1. *Staying active*

Volunteering activities can promote intergenerational solidarity and cooperation, creating value and benefiting young and old alike in terms of knowledge, experience and self-esteem. At the same time, volunteering has an important economic value. Data show that about a fifth of 65-74 year-olds participate in formal volunteering while people aged 75+ also remain engaged when their health allows²⁰. During the COVID-19 pandemic, retirees have helped the community by returning as medical or nursing staff, or providing voluntary services to relieve others in their everyday lives.

Many, especially older women, **are unpaid carers**, mainly within their families (for their parents, partners, children, or grandchildren), thereby helping the generation of core working age to balance work and family life.

Intergenerational learning, including mentoring or experience sharing, allows the young and old to exchange knowledge and competencies. A lot of intergenerational learning happens informally in the community, in activities around libraries and museums, cultural, sports or other associations, religious institutions, etc.

Active **mobility** also supports active ageing. Walking and cycling are popular in many Member States, including among people over 65. New forms of electric mobility, mainly electric bicycles, are already providing a flexible response to some older people's mobility needs and allowing them to use an active mode of transport while reducing their transport emissions.

4.2. *Old-age poverty*

For most people, retirement comes with a drop in income and, for some, the threat of **old-age poverty**. As people grow old, they face increasing financial risks relating, for instance, to the need for healthcare and especially long-term care.

Pensions are the main source of income for most retirees. To ensure that they remain adequate in view of increased life expectancy, people will have to work longer in future. Nevertheless, some will still run a higher risk of old-age poverty than others, including energy poverty. This concerns in particular those who earned low incomes, had career breaks or were in jobs or trades that provided limited protection, such as non-standard workers and the self-employed.

The risk continues to be higher for specific groups. **Women** tend to earn less, have shorter, less linear careers, work part-time and take on more unpaid care responsibilities. Women's pensions in the EU are on average 29.5% lower than men's²¹. In 2019, 37% of third country **migrants** were at risk of poverty and social exclusion against 22% of EU mobile citizens²². In the coming years, they may face higher risks of old-age poverty due to shorter careers within the EU.

²⁰ For more information see Eurostat online table: ilc_scp19

²¹ Source: Eurostat online table ilc_pnp13.

²² Source: Eurostat online table ilc_peps05

Older people with disabilities can face particular problems. Working-age people who develop a disability often benefit from labour market-related support to compensate for loss of income and extra expenditure. While this is insufficient in many cases, people acquiring a disability after retirement are often ineligible for these benefits.

Box 1. Autonomy, participation and rights of older people

The European Pillar of Social Rights serves as a compass on the path to better working and living conditions for all, regardless of age, and genuine social rights. It includes a number of principles that focus on the challenges of ageing.

Older people often find themselves in a situation of vulnerability; some in more ways than one, for instance, those with ill health or a disability²³, those from an ethnic or religious minority or those who are LGBTQI. Some may need assistance directly related to protecting themselves or their assets, such as taking care of finances or managing medical treatment. This has also been highlighted in the recent New Consumer Agenda²⁴. In addition, vulnerable older persons may also face risk of abuse such as through neglect, or physical or mental violence. The heavy toll on vulnerable older people during the pandemic underlines the importance of protecting their autonomy, as well as their health and living conditions.

Access to goods, services, including public services, and participation in political, social and cultural life increasingly requires digital skills. Technological developments may amplify older persons' vulnerability, for example if they are less familiar or at ease with digital tools, or have limited access to digital technology. This may make them more prone to fraud, scams and rogue trading as we have seen during the pandemic and lockdowns. Older people living abroad or owning assets abroad may also be particularly vulnerable due to the barriers of foreign languages and unknown administrative and legal systems and specific measures for protection may be needed in cross-border situations.

The growth in the number of older people in the EU brings specific security and safety concerns, as organised criminals may target them, for instance with house calls, street cons, burglary, pickpocketing or other scams and crimes.

In order to enable older people to enjoy their rights and autonomy and participate in society to the fullest extent possible, such situations of vulnerability need to be taken into account and, where necessary, be addressed specifically by policymakers at all levels.

4.3. Adequate, fair and sustainable pension systems

The challenge of maintaining adequate, fair and sustainable **pensions in an ageing society** and the need for people to accumulate additional savings have been highlighted repeatedly, notably in Pension Adequacy Reports published jointly by Council and Commission²⁵. However, in the absence of further reforms, more pensioners and fewer people of working

²³ The EU is committed to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCRPD) to protect the rights and dignity of persons with disabilities.

²⁴ COM(2020) 696 final, 13.11.2020

²⁵ Every three years the Council and the Commission publish jointly the Ageing Report and the Pension Adequacy Report (next editions will be published in 2021).

age are likely to lead to higher contribution rates and lower pension replacement rates in order to ensure the sustainability of public finances. Such developments may create a double burden for the younger generations and thus raise questions of intergenerational fairness.

Longer working lives are a key answer to this. According to the most recent Eurostat population projection, the EU old age dependency ratio²⁶ in 2040 would only remain at the same level as in 2020 if working life were extended to the age of 70. There are, however, significant variations between Member States, which show the different challenges across Europe. To keep the national old age dependency ratio constant in 2040 relative to 2020, projections suggest that Malta, Hungary and Sweden would have to extend working life only to 68, while Lithuania and Luxembourg would have to extend it to 72. Already in 2019, the old age dependency ratio varied substantially from 22 in Luxembourg to 39 in Italy and 38 in Finland²⁷.

Pension systems could support longer working lives by adjusting retirement ages or career requirements, accrual rates or benefits automatically to reflect higher life expectancy. Limiting **early retirement** to objectively warranted cases, establishing a general right to work beyond pensionable age and flexible retirement schemes, can help to make pension systems both adequate and sustainable.

Reforms to modernise pension systems need to carefully consider the **redistribution and fairness logic** of pension systems. Factors that could be taken into account include the increasing demographic burden on future generations, a fair treatment of workers who enter the labour market early, the redistributive capacity across income groups, the protection of family-related career breaks and the phasing-out of preferential pension schemes.

Pensions allowing for dignified living standards in old age should be available to those who will not be able to have longer working lives in the future. This could be achieved, for instance, through pension credits, minimum pensions, pensions based on residence and social assistance targeted at, or also available to older people.

Ensuring that pension systems cover different types of economic activity, for instance by **extending access** to more types of workers and to self-employed, would help safeguard their adequacy and contribution base and mitigate inequalities within the labour market. As changes in the economy and the world of work could affect the contribution base, Member States may need to reconsider how their social protection systems are resourced.

Citizens need to be made aware of the status of their retirement entitlements. High quality, safe and cost-effective **supplementary pensions**, including the pan-European personal pension product (PEPP)²⁸, that complement statutory pension schemes can provide additional retirement savings. Policies to facilitate and encourage participation in supplementary pension schemes should consider their fiscal cost and distributive effect, and strike a balance

²⁶ Old age dependency ratio used here is the ratio between the number of persons aged 65 and over and the number of persons aged between 20 and 64. The value is expressed per 100 persons of working age (15-64).

²⁷ Source: Eurostat online table proj_19np and calculations made by Commission's Directorate-General for Regional and Urban Policy, more information available [here](#).

²⁸ PEPP is a voluntary personal pension scheme due to be rolled out in 2022 that will offer consumers a new pan-European product to save for retirement. Cf. Regulation (EU) 2019/1238 of 20 June 2019.

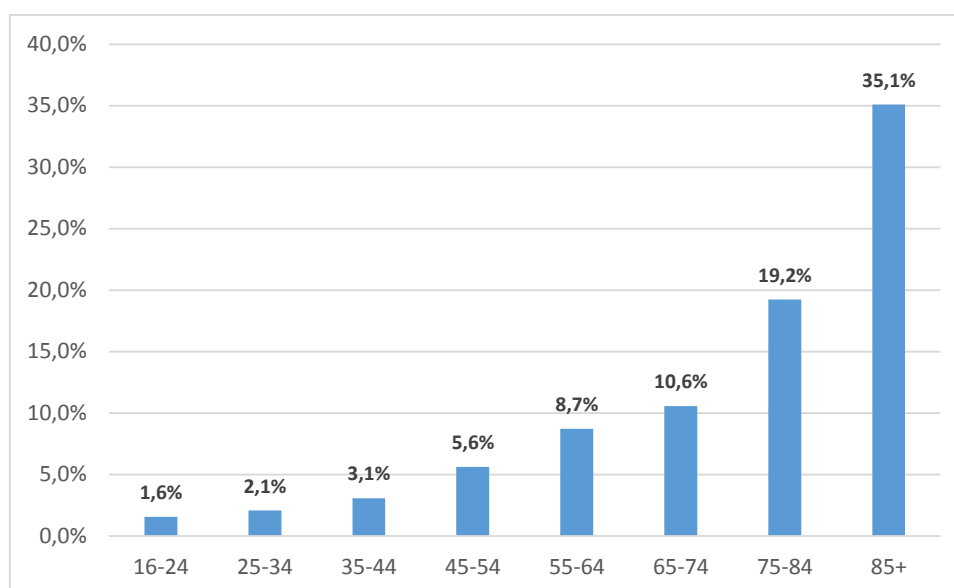
between broad and inclusive coverage and safeguards against the effects of market volatility on the one hand and cost-effectiveness on the other.

6. *How could volunteering by older people and intergenerational learning be better supported, including across borders, to foster knowledge sharing and civic engagement? What role could a digital platform or other initiatives at EU level play and to whom should such initiatives be addressed? How could volunteering by young people together with and towards older people be combined into cross-generational initiatives?*
7. *Which services and enabling environment would need to be put in place or improved in order to ensure the autonomy, independence and rights of older people and enable their participation in society?*
8. *How can the EU support vulnerable older persons who are not in a position to protect their own financial and personal interests, in particular in cross-border situations?*
9. *How can the EU support Member States' efforts to ensure more fairness in the social protection systems across generations, gender, age and income groups, ensuring that they remain fiscally sound?*
10. *How can the risks of poverty in old age be reduced and addressed?*
11. *How can we ensure adequate pensions for those (mainly women) who spend large periods of their working life in unremunerated work (often care provision)?*
12. *What role could supplementary pensions play in ensuring adequate retirement incomes? How could they be extended throughout the EU and what would be the EU's role in this process?*

5. Meeting the growing needs of an ageing population

Despite improved healthy life expectancy, the older you get the higher the chance of illness or disability. Gradually, many older people become frail and dependent on **long-term care**.

Figure 1. EU dependency rates²⁹ increase with age, 2015-2019



Source: Calculation of the Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs based on Eurostat online data table hlth_silc_06

Health promotion and disease prevention, in the form of healthy lifestyles, health and safety at work, and active social lives can help limit or postpone these problems. Supporting policies, such as urban renewal, revitalised rural areas and accessibility in buildings and transport, can help make life easier, in particular for people with limited mobility.

While such policies can help mitigate the overall challenge, ageing and longevity will invariably lead to a structural increase in overall demand for healthcare and long-term care services³⁰. This is exacerbated for some remote and rural regions that typically face challenges in terms of quality and scale of the social services provided.

The way societies prepare for ageing needs to go beyond economic issues and quality, affordable services. We have to think about how generations live together. One concern is the increasing risk of **loneliness and social isolation** both among younger and older people, as experienced by many not least during the COVID-19 pandemic. While less visible, this has a real impact on our economic, social and healthcare systems and deserves the attention of the policy-makers.

5.1. Meeting the health and long-term care needs of an ageing population

As a result of demographic change, there will be more older patients suffering from chronic and, in many cases, multiple diseases. Almost half of persons 65 years or older are perceived as having a disability or long standing activity limitation. In addition, the effects of climate change, natural disasters and environmental degradation and pollution tend to

²⁹ Note: The dependency rates are calculated as a five-year average of annual self-perceived long-standing severe limitations in usual activities due to health problem.

³⁰ Principles 16 and 18 of the European Pillar of Social Rights set out 'the right to timely access to affordable, preventive and curative healthcare of good quality' and 'the right to affordable long-term care services of good quality, in particular home care and community-based care'.

disproportionately increase pressure on older people's health. This will increase the need for **healthcare** and other care or support services.

Although healthcare and long-term care systems will both need to respond to increased demand, they face different challenges, such as with regard to their workforce, social protection coverage or quality standards.

A comprehensive policy response may involve investing in quality services and infrastructure, as well as in healthcare research and innovation, ensuring the access to healthcare, offering attractive working conditions to address staff shortages and exploiting innovative technology to improve efficiency. Technological progress makes it possible to provide certain services and therapies in new ways, rather than in hospitals. Greater provision of ambulatory and community care **infrastructure** not only provides better health and social care, it can also allow older people to take part in social and well-being activities.

There is a potential of 8 million job openings in the health and social care sector in the next 10 years. This will require more specialists and up- and re-skilling of workers, which will notably be addressed through the Pact for Skills launched in November 2020. Also, in order to address the lack of healthcare staff, **cross-border mobility** of staff could play a role. In 2018, EU citizens working in a Member State other than their own represented almost 5% of the health and long-term care workforce, while immigrants from outside the EU accounted for 9.1%³¹. Integrating health and long-term care considerations in existing legal migration channels may also improve the use of the skills of the migrants in the EU.

The number of people potentially in need of **long-term care** is expected to increase from 19.5 million in 2016 to 23.6 million in 2030 and 30.5 million in 2050 in the EU27³². Relying on informal carers is no more sustainable, as help from family members is increasingly difficult to ensure, with families having fewer children, living further apart, and women participating more in the labour market.

Member States face common challenges in long-term care, which include ensuring **access**, **affordability** and **quality**, of long-term care, as well as adequate **workforce**. Many in need of care cannot access it due to gaps in supply, high costs, and a lack of social protection or insurance coverage to ensure affordability. Without adequate social protection, the need for long-term care can push individuals into poverty. This risk needs to be squared with maintaining the systems' fiscal sustainability in an ageing society.

Quality long-term care is important to ensure personal dignity, choice, well-being, as well as to avoid unnecessary hospitalisations. Currently, there are different quality standards and interpretations across the EU and Member States are at different stages of quality assurance. It is important to note that there are different ways of delivering quality long-term care. Offering community-based service provision for older people in need of long-term care, including those with disabilities, can support their right to live independently in the community, as long as this is possible. Residential or other services, on the other hand, may secure the provision of care services that exceed the capacities of community-based settings.

³¹ JRC, *Health care and long-term care workforce: Demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology*, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121698>

³² Projections from the Ageing Report 2018.

Recruiting and retaining qualified **staff** to work in long-term care is difficult given low pay and demanding working conditions. This adds pressure on informal carers - usually women - who struggle to balance care and paid work, often with costs for society such as negative effects on health and well-being, reduced participation in the labour market and reduced income.

As underlined in the Communication on a strong social Europe for just transitions³³, developing **strong long-term care systems** will improve access to affordable and quality long-term care, ensure dignified lives in old age and boost the job opportunities in the care economy. A joint European Commission and Social Protection Committee Report, to be published in 2021, will shed light on the state of play of long-term care systems across the EU as well as the impact of the COVID-19 pandemic.

The large-scale introduction of **social and technological innovation**, such as e-health, mobile health, telecare, integrated care or independent living, could substantially improve the efficiency of health and long-term care systems. Remote monitoring healthcare models, in particular those that include patients and family members in the care team, have shown clear benefits for patients with chronic disease³⁴.

Integration of care through close cooperation and information-sharing between professionals, patients and their carers (including informal carers) has the potential to contain the rising costs of health and social care and at the same time help older people to remain independent for longer and increase their well-being.

Social enterprises and non-profit organisations, (in particular, mutual societies), have been used increasingly to deliver health and social care services, including for older people. They can be effective because of their local roots and knowledge and their explicit social objectives.

The EU supports Member States in advancing long-term care systems and reforms through analytical work, mutual exchanges, policy guidance, as well as EU funding. Challenges in long-term care and health care are also reflected in the European Semester. The EU facilitates coordination of national social security systems, protecting the rights of persons moving within Europe, including their access to long-term care benefits³⁵. Several initiatives will help improve the situation of informal carers and ensure adequate pay in the sector, such as the Directive on work-life balance, or the proposal for a Directive on adequate minimum wages³⁶. In the context of COVID-19, the analysis of its impact on long-term care³⁷ and guidance provided on managing the pandemic in the long-term care settings³⁸ highlight the structural weaknesses.

³³ COM(2020) 14 final, 14.1.2020

³⁴ *Transforming the future of ageing*, SAPEA (2019) <https://www.sapea.info/wp-content/uploads/tfa-report.pdf>

³⁵ Regulation (EC) No 883/2004 of 29 April 2004.

³⁶ Directive (EU) 2019/1158 of 20 June 2019 and COM(2020)682 final, 28.10.2020.

³⁷ A joint European Commission and Social Protection Committee Report to be published in 2021.

³⁸ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/surveillance-COVID-19-long-term-care-facilities-EU-EEA>

5.2. Mobility, connectivity and accessibility

Ageing societies in Europe represent a demographic trend that is likely to shape **mobility** patterns in the future. Public transport providers will have to adapt to an increasing number of passengers with disabilities or reduced mobility and invest in barrier-free smart transport infrastructure and vehicles. With a predominantly female older population, mobility may need to focus more on the specific needs of women in terms of time and purpose of travel, route and travel distance as well as safety.

The **automation and digitalisation** of transport can help reduce the number of accidents, improve travel and transport operations, promote multimodality, lower energy consumption and pollution, and optimise the use of resources and infrastructure. On the other hand, they also present challenges for older people who lack basic digital skills or have limited internet access. Those challenges are particularly relevant for older people residing in rural areas.

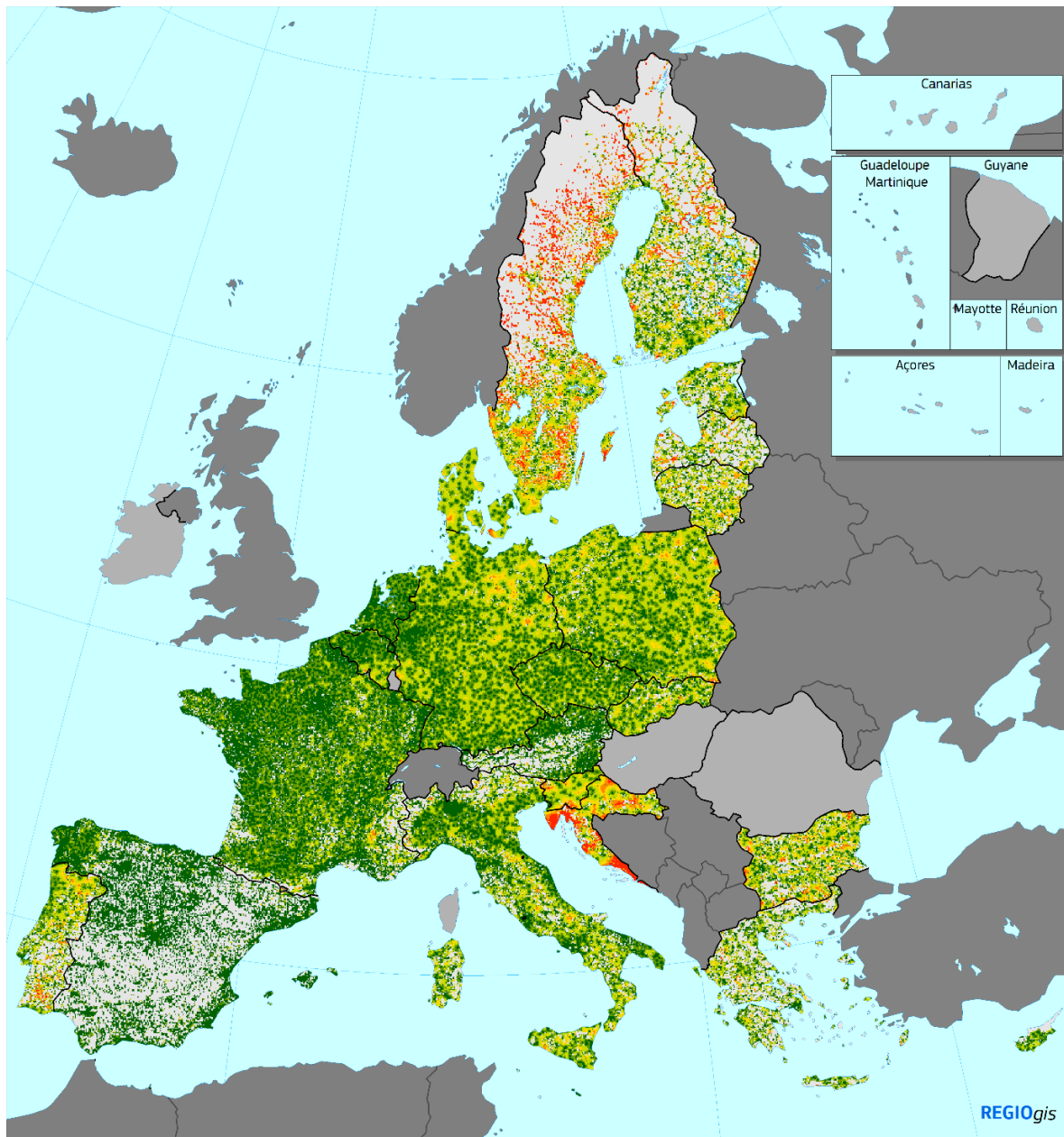
Varying needs and capacities of older people should be taken into account in the organisation of **urban infrastructure and services**. Many cities already take into account health, gender equality and other considerations in their urban mobility plans. Accessibility contributes to social inclusion. Adapted housing solutions and ‘smart homes’ with sensors and automated systems for electrical appliances, lighting and heating can improve the safety of older people living alone and increase product durability and reusability.

5.3. Territorial differences in access to care and services

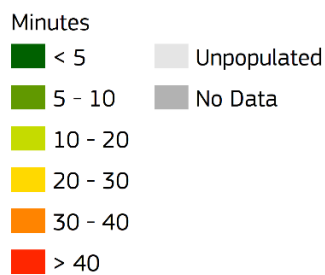
Although most EU countries have achieved universal coverage for a core set of health services, the range of services and the degree of cost-sharing vary significantly across countries. Effective access to care can be restricted for financial reasons, staff shortages, long waiting times and excessive distance to travel to the closest health care facility. Some Member States record problems in **access to healthcare** in rural and peripheral areas. These areas are known as ‘medical deserts’³⁹. Regional disparities in access to healthcare have gained a new momentum during the COVID-19 pandemic. This is equally relevant for access to long-term care services and infrastructure.

³⁹ Source: Eurostat online table: hlth_silc_21. See also the [map of health care facilities in the EU](#).

Map 2. Driving time to the nearest health care facility



Driving time to the nearest health care facility



Sources:
Eurostat, based on official national data sources



© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Technology can help improve access to healthcare for older people, in particular in remote areas. **Digital solutions** play an important role in closing the gaps and are becoming

increasingly common, for instance for teleconsultations. This will require appropriate training and support in the use of such tools.

Low population densities make it difficult for rural municipalities to offer cost-effective, regular and convenient public **transport** that is also accessible and affordable for older people. If local facilities, such as shops, banks, healthcare, etc. close down, people have to travel further to access these services, an issue which may disproportionately affect older rural residents. Innovative, community-based, sometimes mobile service solutions can help to fill the gaps, maintaining access to services in low populated areas.

Box 2. Addressing the needs of all generations

One of the big issues in the debate on how to respond to ageing is intergenerational fairness. The challenge is to maintain an adequate level of social protection without putting an excessive burden on the shrinking working-age population whose contributions represent the biggest financing source for social systems. Shifting the tax burden from labour to pollution, as proposed in the European Green Deal, may offer new solutions. In the absence of further reforms, the increasing diversity in the labour market has fewer people covered by and contributing to social protection systems.

The sustainability of public finances needs to be closely monitored, especially for countries with high public debt. Currently, the total cost of age-related public expenditure exceeds 25% of GDP in the EU as a whole. In the *2018 Ageing Report*, these costs were projected to increase by 1.1 percentage points (pp) by 2070, with an increase of 3 pp or more in 11 Member States. The rise is driven mainly by spending on long-term care and healthcare in line with the need to adequately meet the needs of an ageing population. In addition, the fall-out of fighting COVID-19 and the economic consequences of lockdown measures have posed further challenges.

In practice, however, the rise in age-related spending may prove to be even higher, for example, if past pension reforms are reversed or new reforms are adopted that increase spending. In the area of healthcare and long-term care, technological progress could help improve the quality of services, but may also lead to higher expenditure; similarly, better access to affordable long-term care may require additional public financing.

Fiscal sustainability and adequacy are two faces of the same coin, as Europe is strongly committed to upholding its high social standards. Policy measures can help reconcile social and fiscal sustainability by prolonging working lives as well as increasing coverage and rethinking social protection systems.

5.4. Improving well-being through intergenerational solidarity

The growing share of older people may mean that policies are needed to address social and emotional needs, such as safety and social interaction. Social intermixing is limited by the fact that age groups cluster in different neighbourhoods and regions according to residential preferences that depend on their stage of life. Young students tend to gravitate towards city centres, young families settle in suburbs, while older people move to less densely populated

areas and at higher distances from city centres. These patterns of movement according to age⁴⁰ can have implications for **intergenerational cohesion**.

It is estimated that around 30 million adults in the EU frequently feel **lonely**⁴¹. Loneliness affects all age groups. Factors such as poor health, unfavourable economic circumstances and living alone are associated with higher levels of loneliness.

The COVID-19 crisis has highlighted the general importance of **mental health**. Lockdowns have had a significant impact on very old, frail people living in residential care, who often do not have access to - or the skills to use - digital communication. Investing in digital skills, community development and intergenerational cohesion can prevent the deterioration of mental health and well-being and reduce inequalities.

Healthy older people are able to contribute substantially to the production of social and economic value in our societies. Wasting their cognitive skills is not only detrimental to their mental and physical health and well-being, but also a missed opportunity for the community.

There is a growing, but still nascent, tendency to arrange '**multi-generational housing**', sometimes in the form of housing cooperatives, which can provide companionship for older residents, the transfer of skills and knowledge for younger residents, and valuable social interactions for all.

13. *How can the EU support Member States' efforts to reconcile adequate and affordable healthcare and long-term care coverage with fiscal and financial sustainability?*
14. *How could the EU support Member States in addressing common long-term care challenges? What objectives and measures should be pursued through an EU policy framework addressing challenges such as accessibility, quality, affordability or working conditions? What are the considerations to be made for areas with low population density?*
15. *How can older people reap the benefits of the digitalisation of mobility and health services? How can the accessibility, availability, affordability and safety of public transport options for older persons, notably in rural and remote areas, be improved?*
16. *Are we sufficiently aware of the causes of and impacts of loneliness in our policy making? Which steps could be taken to help prevent loneliness and social isolation among older people? Which support can the EU give?*
17. *Which role can multigenerational living and housing play in urban and rural planning in addressing the challenges of an ageing population? How could it be better harnessed?*

6. Outlook

Ageing and its challenges and opportunities are present throughout our lives but our perspectives change. Many young people today find it difficult to join the labour market and the current COVID-19 crisis has worsened the situation. In the longer term, the prospect of a longer life expectancy than their grandparents' generation informs many of the choices young

⁴⁰ JRC, *Demographic landscape of EU territories — challenges and opportunities in diversely ageing regions*, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046> .

⁴¹ JRC, Policy brief: *Loneliness – an unequally shared burden in Europe*, 2019

people make, including on education, work life, career breaks. This in turn has impacts on their health, and their place in the economy and society. At the same time, today's older generation brings the contributions, needs and expectations of their lifetime. All together, they form part of a society and economy that needs to ensure prosperity, success and well-being for all its members. Addressing the challenges and opportunities of ageing is therefore an individual and collective responsibility.

As discussed in this green paper, there are many ways of preventing or limiting the negative consequences of ageing on our society. These include promoting healthy and active ageing, improving the resilience of our health and care systems, improving labour market performance, modernising social protection and fostering legal migration and integration as part of a policy mix, striving for higher productivity and efficiency across the board.

The EU can face them with the commitment and engagement of young and older people, fostering intergenerational solidarity and responsibility with enabling policies, and at the same time leading the way in developing a supportive, dynamic society.

The Recovery and Resilience Facility, the key recovery instrument at the heart of NextGenerationEU, aims to support Member States in doing this, enabling them to enhance their economic growth potential, job creation, and economic and social resilience in the way out of the current crisis. NextGenerationEU is at the same time a vehicle of intergenerational support and fairness, facilitating a sustainable economic recovery over the medium- and long-term that should benefit the generations to come, through a combination of ambitious reforms and investments by Member States.

However, ageing is not just about sustaining growth and the welfare state. It is also about our societies as a whole and how we interact across generations. In parallel with our policy response to the socio-economic impact of ageing, we have to discuss how to ensure that everyone can participate in our societies. This calls for an active involvement of both young and old in the discussion.

Ultimately, the debate on policies to address the challenges and opportunities of ageing is one of both immediate and long-term solutions. It requires a forward-looking reflection on the impacts and alternatives in this demographic transition inside the EU as well as its consequences for Europe's role in the world. Such forward thinking could inform the debate and support long-term sustainable policy choices to the benefit of every age.

HOW TO TAKE PART IN THE CONSULTATION

This green paper launches a 12-week public consultation. The Commission will take all contributions into consideration in its future work and provide feedback on the results. We invite you to submit your contribution using the electronic form, which you can find at the following address:

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Green-Paper-on-Ageing>

Using the electronic response form will make it easier to process your opinions. However, you can also send a written contribution to the following address:

Green paper on ageing

SG.E.3
BERL 06/270
European Commission
1049 Brussels
Belgium

ROADMAP	
Roadmaps aim to inform citizens and stakeholders about the Commission's work in order to allow them to provide feedback and to participate effectively in future consultation activities. Citizens and stakeholders are in particular invited to provide views on the Commission's understanding of the problem and possible solutions and to make available any relevant information that they may have.	
TITLE OF THE INITIATIVE	Green Paper on Ageing
LEAD DG – RESPONSIBLE UNIT	SG.E.3
LIKELY TYPE OF INITIATIVE	Green Paper
INDICATIVE PLANNING	Q1 in 2021
ADDITIONAL INFORMATION	https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_en
This Roadmap is provided for information purposes only and its content might change. It does not prejudice the final decision of the Commission on whether this initiative will be pursued or on its final content. All elements of the initiative described by the Roadmap, including its timing, are subject to change.	

A. Context, Problem definition and Subsidiarity Check
Context
<p><i>Against the background of demographic change, the Commission plans to launch a wide policy debate with a Green Paper on Ageing.</i></p> <p><i>In her Political Guidelines for the next European Commission, the President von der Leyen referred to demography as one of the mega-trends – alongside climate change and digitalisation - that are transforming European societies. In the mission letter for Vice-President Dubravka Šuica, the President tasked her to present a Green Paper on ageing, launching a debate on long-term impacts, notably on care and pensions, and on how to foster active ageing. As part of this, there is a need to assess whether social protection systems are fit to deal with the needs of an ageing population.</i></p> <p><i>On 17 June 2020 the Commission presented a Report on the Impact of Demographic Change (COM (2020) 241 final) and an accompanying Staff Working Document (SWD(2020) 109 final), setting out the relevant evidence and analysis and being based on the most recent demographic projections by Eurostat (April 2020).</i></p> <p><i>According to the Commission’s Adjusted Work Programme 2020 the adoption of the Green Paper is scheduled for 2021.</i></p>
Problem the initiative aims to tackle
<p><i>Europe is going through a process of profound demographic change with its working-age population shrinking and the share and number of older people projected to increase. These changes have implications for Europe’s ability to sustain economic growth and the living standards of its population. At the same time, the changes in the age-structure will go hand in hand with a shift in the demand for goods and services. One aspect of this is that the need for health care and long-term care can be expected to grow. Together with the increasing need for adequate pensions, this development will have an impact on the sustainability of public budgets. Different regions are affected differently by population ageing, which will have implications for regional cohesion and convergence. At the same time, untapped potential and opportunities need to be better harnessed. This includes for instance, the silver economy, innovation, or voluntary work as an economic and societal factor.</i></p> <p><i>The Green Paper will set out the key issues and discuss ways to anticipate and respond to the socio-economic impacts of demographic change and to harness the opportunities. The Green Paper will also reflect on the implications for the cohesion in our societies, looking beyond the purely economic side of demographic change.</i></p>
Basis for EU intervention (legal basis and subsidiarity check)
<ul style="list-style-type: none"> <i>Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality stipulates that “before</i>

proposing legislative acts, the Commission shall consult widely. Such consultations shall, where appropriate, take into account the regional and local dimension of the action envisaged.”

- *Any follow-up action on the Green Paper will have specific legal bases, depending on the action.*
- *The Green Paper will be discussing a development that is relevant for Europe as a whole. The subsidiarity principle will be respected when developing follow-up actions to the Green Paper.*
- *EU level action supports Member States’ actions to address the identified problems.*

B. What does the initiative aim to achieve and how

- *The Green Paper will set out the key issues and discuss possible ways to anticipate and respond to the socio-economic impacts of demographic change.*
- *The Green Paper could approach the issue from different angles, such as:*
 - *How to meet people’s needs - taking into account both the challenges that come with an ageing society as well as the new opportunities;*
 - *How to ensure sustainable growth against the background of a shrinking working-age population and how to offer adequate and fiscally sustainable social protection;*
 - *Explore the impact of ageing at the regional and local level;*
 - *Finally, the Green Paper could go beyond purely economic issues, taking into account the implications for cohesion in our societies.*

The objective of the Green Paper is to ask stakeholders what type of actions they consider the most appropriate. Stakeholders’ contributions will be taken into account when developing possible follow-up actions, taking into account the principle of proportionality.

C. Better regulation

Consultation of citizens and stakeholders

- *Stakeholders identified are, in particular: Member States, regional/local authorities, Social Partners, stakeholders active on ageing-related issues in a wide sense, including health and caring sectors, and education and training, international organisations, academia, experts, think tanks, business organisations.*
- *Adoption of the Green Paper is planned for 2021. Its adoption will kick-off a 12-week public consultation. The Green Paper and questions will be available in the 24 official EU languages. Replies can be made in any of these EU languages.*
- *Other relevant external input will also be taken into account, including:*
 - *the European Parliament is preparing two reports on (i) ‘Old continent growing older and the impact of ageing on society’ and (ii) ‘Reversing demographic trends in EU regions using cohesion policy instruments’;*
 - *the Economic and Social Committee’s exploratory opinion ‘Demographic challenges in the EU in light of economic and development inequalities, adopted on 7 May 2020’;*
 - *the Committee of the Regions is preparing an opinion ‘Demographic change: proposals on measuring and tackling its negative effects on EU regions’.*
 - *Furthermore, Council conclusions on Demographic Challenges – the Way Ahead - were adopted on 8 June 2020, during the Croatian Presidency. The German Presidency is preparing Council conclusions focusing on the rights of older people and the role of voluntary work during the 2nd semester of 2020.*
 - *Demography issues are being discussed in ad hoc meetings with relevant stakeholders.*
- *A synopsis report on the results of the consultations (or a follow up document for example in a form of a communication, including results of the consultation) will be provided.*

Evidence base and data collection

- *The Commission presented on 17 June 2020 a Report on the Impact of Demographic Change (COM(2020) 241 final) and accompanying Staff Working document (SWD (2020) 109 final), which set out the relevant*

evidence base for the Green Paper. The report was based on the most recent demographic data projected by Eurostat (April 2020).

- *No impact assessment will be prepared as a Green Paper is a consultative document. However, if relevant, impact assessments will be prepared for the possible follow-up actions.*

Green Paper on Ageing

27 January 2021
#EUAgeing

In the last 50 years, life expectancy at birth has increased by about 10 years for both men and women. This is a remarkable achievement that poses challenges and offers opportunities. The Green Paper on Ageing opens a wide debate on the impact of this trend - for citizens, whatever their age, and for society as a whole. It raises questions that span the life-cycle - from the formative years, to working age, to retirement, and stages of growing needs.

Ageing: challenges & opportunities throughout the life-cycle

Growing needs:
healthcare,
long-term care /
mobility,
connectivity,
well-being



Formative years:
life-long learning,
healthy & active
ageing



Working age:
labour markets,
productivity,
innovation
and business
opportunities



Retirement:
volunteering,
intergenerational
relations /
adequate, fair
and sustainable
pension systems,
old-age poverty



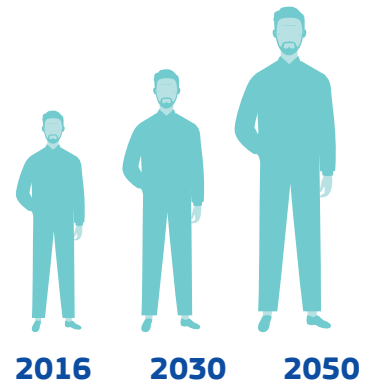
Lifelong learning and healthy and active ageing need to start at a young age and continue throughout adulthood. Acquiring new skills boosts job opportunities during working years, but also helps people stay active into later life.



Many **older people continue to make an active and valuable contribution** to society and the economy. **One-fifth of 65-74 year olds** participate in formal volunteering while people aged 75+ also remain engaged when their health allows.

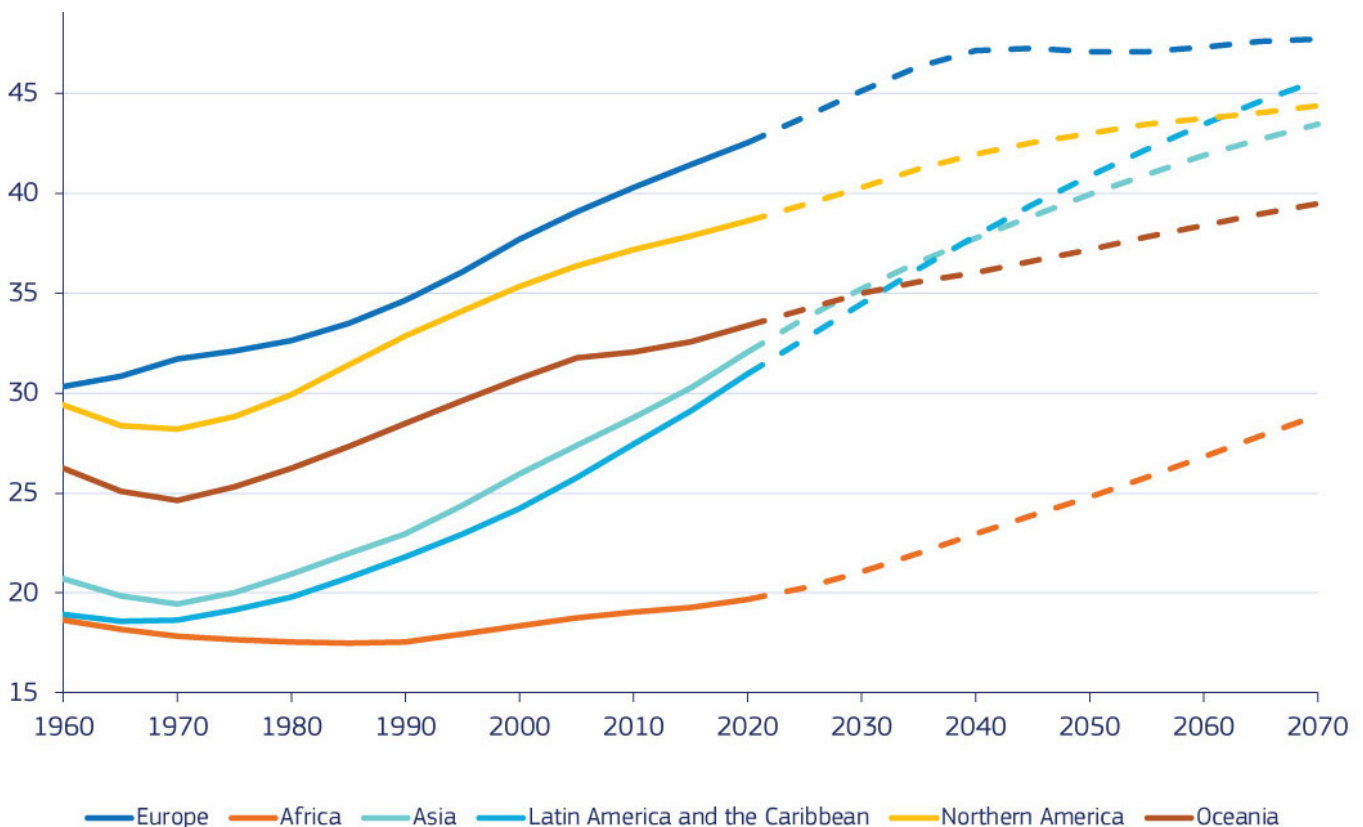


With people living longer lives nowadays, the demand for **healthcare** and **long-term care** in the EU is increasing. Ensuring access, affordability, and quality as well as adequate workforce will be a common challenge.



The number of people potentially in need of long-term care is expected to increase from **19.5m** in 2016 to **23.6m** in 2030 and **30.5m** in 2050 (EU-27).

Median age of the world population by continent, 1960-2070



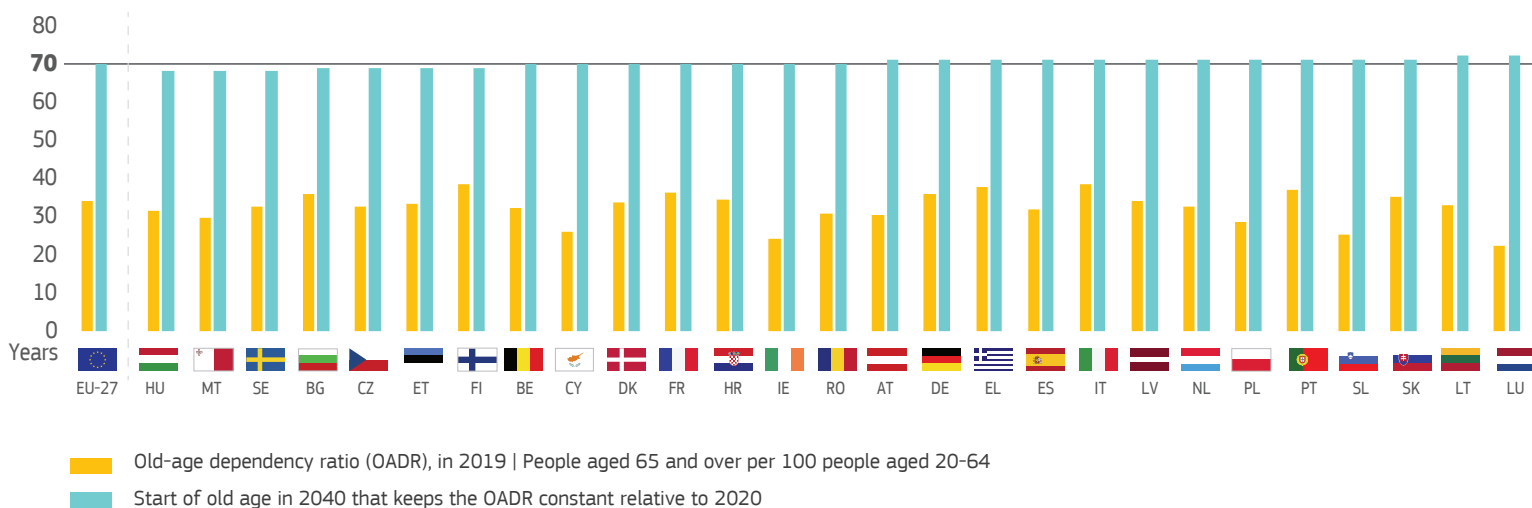
Source: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019).

The EU's **old-age dependency ratio** is projected to be **59%** in 2070, almost a **75%** increase (from 34.1% now). So, there will be fewer than two persons of working age for each person aged 65 and over.

This requires immediate action, if we want to ensure intergenerational fairness, and good living standards for all our citizens, young and old.



Old-age dependency ratio in 2020 and the start of old age in 2040 that keeps the projected old-age dependency ratio constant per Member State.



➤ HaveYourSay

in the upcoming consultation as a follow-up to this green paper.

More information can be found at: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing>

European citizens are living longer, healthier lives. This achievement shows the success and strength of our social market economy.



© European Union, 2021

Illustrations: © Freepick

Reuse of this document is allowed, provided appropriate credit is given and any changes are indicated (Creative Commons Attribution 4.0 International license). For any use or reproduction of elements that are not owned by the EU, permission may need to be sought directly from the respective right holders.