



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.03.2000
KOM(2000) 163 endelig

BERETNING OM SOCIAL BESKYTTELSE I EUROPA 1999

(forelagt af Kommissionen)

BERETNING OM SOCIAL BESKYTTELSE I EUROPA 1999

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. De ændrede rammer for sociale beskyttelsesordninger	8
2. Udviklingen i de sociale udgifter	12
3. Finansiering af sociale udgifter	15
4. Nylige ændringer i socialpolitikken.....	17
4.1. Hovedmål: at sørge for at det kan betale sig at arbejde og at sikre en fast indkomst	17
4.2 Hovedmål: at sikre pensionerne og gøre pensionsordningerne bæredygtige.....	21
4.3 Hovedmål: at fremme social integration.....	22
4.4. Hovedmål: at sikre bæredygtig sundhedspleje af høj kvalitet.....	24
5. De anvendte data	26
6. Social beskyttelse i de central- og østeuropæiske ansøgerlande	27

Resumé

Dette er den første beretning, der er udarbejdet efter Kommissionens forslag fra juli 1999 om en "Samordnet strategi til modernisering af den sociale beskyttelse" (KOM(1999) 347), et initiativ, der skal ses på baggrund af udviklingen i de politiske, juridiske, økonomiske og sociale rammer, som politikken vedrørende social beskyttelse opererer indenfor såvel på nationalt plan som på EU-plan. De hurtige fremskridt hen imod virkeliggørelsen af en økonomisk og monetær union, iværksættelsen af en samordnet beskæftigelsesstrategi og Unionens udvidelse har alt sammen betydelige implikationer for den sociale beskyttelse, der i stigende grad bliver et anliggende af fælles interesse for medlemsstaterne og dermed et anliggende, der kræver tættere samarbejde på europæisk plan.

Ansvar for at tilrettelægge og finansiere sociale beskyttelsesordninger ligger hos medlemsstaterne. EU-samordnings- og tilsynsinstrumenter som de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker og stabilitets- og vækstpagten danner imidlertid ramme også om politiske initiativer inden for social beskyttelse og beskæftigelse, idet de afstikker mål for budgetkonsolidering og etablerer retningslinjer for det offentlige politik. Det nye politisk orienterede initiativ vedrørende socialpolitikken, som tager hensyn til den skiftende økonomiske kontekst og behovet for en samlet politisk koordinering, tager sigte på at styrke samarbejdet på dette område og igangsætte en sideløbende proces, som kan supplere beskæftigelsesstrategien. I meddelelsen fra 1999 skitseredes fire hovedmål for sociale beskyttelsessystemer:

- at sørge for, at det kan betale sig at arbejde, og at sikre en fast indkomst
- at sikre pensionerne og gøre pensionsordningerne bæredygtige
- at fremme social integration og
- at sikre bæredygtig sundhedspleje af høj kvalitet.

Kommissionen agter at revidere sin beretning om social beskyttelse i Europa, således at den kan blive et nyttigt redskab for overvågningen af udviklingen af politikker og være til hjælp for medlemsstaterne i deres politiske overvejelser. For at kunne registrere de løbende ændringer i de nationale systemer, foreslår Kommissionen, at den nye beretning i fremtiden offentliggøres en gang om året i en form, der skal drøftes nærmere med medlemsstaterne. Nærværende beretning skal derfor opfattes som en interimberetning, som under alle omstændigheder fokuserer på de ovennævnte fire hovedmål

Beretningen opdaterer tidligere beretningers oplysninger om udviklingen i den sociale beskyttelses udgifter og indtægter. Endvidere drøftes begrænsningerne i de disponible europæiske data fra henholdsvis ESSPROS (det europæiske system af integreret statistik for social sikring) og Det Europæiske Fællesskabs Husholdningspanel (EHP). Det påpeges, at det er nødvendigt at sikre bedre og først og fremmest mere tidssvarende data, hvis udviklingen i politikkerne vedrørende social beskyttelse skal kunne analyseres tilfredsstillende fremover.

Kønsrelaterede anliggender er et tema, der går på tværs af alle fire mål, og beretningen understreger nødvendigheden af, at sociale beskyttelsessystemer i højere grad imødekommer de behov, der opstår som følge af den ændrede kønsbalance, navnlig behovet for at fremme og støtte kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet. Beretningen beskæftiger sig desuden for

første gang med udviklingen i de sociale beskyttelsessystemer i de central- og østeuropæiske lande, som har ansøgt om medlemskab af Den Europæiske Union.

Beretningen indeholder desuden resultaterne af undersøgelserne fra de første to ECHP-bølger af arbejdsløse mænds og kvinders nettoindkomst i 1993-1994 sammenlignet med deres nettoløn, når de var i arbejde. Disse resultater, hvis sigte er at bidrage til debatten om arbejdsløshedsunderstøttelse og økonomiske incitamenters til at tage arbejde, skal fortolkes med forsigtighed, sammenlignes med data fra andre undersøgelser og analyseres yderligere i lyset af forskningsresultater fra efterfølgende bølger.

At sørge for, at det kan betale sig at arbejde, og at sikre en fast indkomst

Et fremherskende træk i alle medlemsstaternes politik i de senere år har været en gennemgribende nyvurdering af kriterierne for tildeling af arbejdsløshedsydelse. Som et resultat heraf er der i mange medlemsstater truffet foranstaltninger til at stramme op på disse kriterier og øge aktiveringen af de arbejdsløse. Foranstaltningerne er ikke begrænset til arbejdsløshedsunderstøttelse, men er også rettet mod især invaliditets- og førtidspensionsordninger, som i en række lande ofte bliver anvendt som substitutter for arbejdsløshedsunderstøttelse. Sidstnævnte ordninger er omvendt blevet udvidet i lande med mindre generøse understøttelsessystemer. For at øge fleksibiliteten mellem deltagelse i arbejdsstyrken og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet har flere lande udvidet muligheden for fleksible fratrædelsesordninger som f.eks. delpensionsordninger. Ændringer i dagpengesystemerne er desuden i nogle lande blevet kombineret med foranstaltninger, der skal gøre det økonomisk mere indbringende at arbejde ved at øge nettoindkomsten for dem, der går i gang med at arbejde. Det kan ske ved at tillade, at der fortsat kan modtages støtte i et vist tidsrum efter påbegyndelsen af arbejdet og ved at udvide muligheden for at modtage i-arbejde-ydelser.

Beretningen ser endvidere på ændringer i familierelaterede ydelser, der først og fremmest har til formål at yde økonomisk og praktisk støtte til mænd og kvinder med børn med henblik på at forbedre muligheden for at forene arbejds- og familieliv. Sikring af familierelaterede støttefaciliteter er et nødvendigt supplement til aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger. Støtte til pasning af børn og voksne familiemedlemmer med behov for pasning er af afgørende betydning for at sikre folk med børn, navnlig kvinder, en fast indkomst. Mulighederne for støtte til børnepasning er blevet forbedret i de senere år i en række medlemsstater, navnlig i lande, hvor der tidligere var begrænsede muligheder, og retten til forældreorlov er blevet udbygget i hele unionen, hvilket er af stor betydning for småbørnsforældres mulighed for at fortsætte deres karriere og for at fremme den nye kønsbalance på arbejdsmarkedet.

At sikre pensionerne og gøre pensionsordningerne bæredygtige

Den markante stigning i antallet af borgere over pensionsalderen i alle medlemsstaterne i løbet af de sidste 10-15 år har rettet opmærksomheden mod følgerne heraf for alderspensionsordningerne. Der tilstræbes en ny balance mellem målsætningen om at sikre de ældre en tilstrækkelig og sikker indkomst og på den anden side målsætningen om at gøre systemerne bæredygtige. De specifikke foranstaltninger, der iværksættes i de forskellige medlemsstater, er forskellige, men fælles for alle landene er det, at der fokuseres på det overordnede mål at begrænse det fremtidige behov for pensionsoverførsler, navnlig dem, som det offentlige er ansvarlig for, og at øge ressourcerne til finansieringen heraf. De mest udbredte foranstaltninger består i at hæve den officielle pensionsalder og øge antallet af optjeningsår, der kræves for at få udbetalt fuld pension, at nedsætte pensionen i forhold til tidligere indtjening eller i højere grad at basere den på indbetalte bidrag og oprette særlige

fonde til finansiering af fremtidige pensionsoverførsler. Sidstnævnte foranstaltning indebærer, at der til de eksisterende 'pay-as-you-go'-systemer - samtidighedssystemer, hvor nuværende pensionsbetalinger finansieres med nuværende bidrag - føjes fondsbaseede ordninger, hvor nuværende bidrag fastsættes i forhold til fremtidige forpligtelser.

At fremme social integration

Et karakteristisk træk i de senere års socialpolitik er den vægt, der er lagt på aktive og forebyggende foranstaltninger og tilpasning af sociale ydelser med henblik på at få mennesker uden for arbejdsmarkedet i arbejde. Dette er på den ene side begrundet i ønsket om at øge antallet af erhvervsaktive, der bidrager til at skabe indkomst i stedet for at blive forsørget af den indkomst, der produceres af andre, og på den anden side i ønsket om at bekæmpe afhængighed og social udstødelse. Selv om hovedvægten lægges på beskæftigelsen, eftersom det er almindeligt anerkendt, at et stabilt job er en vigtig forudsætning for social integration, erkendes det ligeledes, at der også er andre aspekter, der skal gøres noget ved, hvis det reelt skal lykkes at bekæmpe social udstødelse. Det drejer sig bl.a. om adgang til almen og erhvervsfaglig uddannelse, anstændige boligforhold og sundhedspleje og sociale serviceydelser på et tilstrækkeligt højt niveau. I flere lande er der i den senere tid truffet foranstaltninger til at sikre bedre adgang til sundhedspleje for lavindkomsthusholdninger. Trods 1990'ernes fokusering på aktive foranstaltninger er der i praksis kun sket en minimal omdirigering af ressourcerne fra passive til aktive foranstaltninger. Det beløb, der anvendtes på aktive programmer pr. ledig i forhold til BNP, var det samme i 1998 som i 1994 og mindre end i 1990. Dette tyder på, at der stadig er plads til at udvide muligheden for deltagelse i aktive foranstaltninger til navnlig de dårligst stillede grupper.

At sikre bæredygtig sundhedspleje af høj kvalitet

Presset på de sociale beskyttelsessystemer har i alle medlemsstaterne også givet sig udslag i en stigende efterspørgsel efter sundhedspleje, som yderligere forstærkes af den stigende realindkomst og det stadig mere omfattende behandlingsudbud, hvilket har presset udgifterne i vejret. I alle medlemsstaterne har regeringerne søgt at finde en løsning, der både kan begrænse de stigende udgifter i sundhedssektoren og virkningerne heraf for de offentlige budgetter og sikre adgangen til sundhedspleje og ydelsernes kvalitet. Som en logisk følge heraf er søgelyset blevet rettet mod metoder til at øge produktiviteten og forbedre omkostningseffektiviteten.

Alle europæiske sociale beskyttelsessystemer har fælles overordnede målsætninger. De står også over for fælles udfordringer og et fælles behov for modernisering for at kunne leve op til de nye udfordringer. Denne beretning er et bidrag til at fremme udvekslingen af erfaringer og debatten om modernisering og forbedring af de sociale beskyttelsesordninger, og den supplerer således 1999-beretningen om beskæftigelsen i Europa. De nye politiske, juridiske og økonomiske udviklingstendenser i EU har gjort det endnu mere nødvendigt, at de økonomiske politikker og strukturpolitikkerne gensidigt styrker hinanden til støtte for den europæiske sociale model. Inden for denne ramme bør de sociale beskyttelsessystemer i samspil med beskæftigelsespolitikkerne fungere som produktive faktorer, der kan bidrage til økonomisk udvikling, et højt socialt beskyttelsesniveau og social samhørighed.

Kommissionen har iværksat et nyt initiativ i relation til social beskyttelse med forslaget om en "Samordnet strategi for modernisering af den sociale beskyttelse"¹. De sociale beskyttelsesordninger undergår i hele Unionen en moderniseringsproces for at kunne leve op til de betydelige demografiske, økonomiske og sociale forandringer, der har fundet sted i alle medlemsstaterne i de senere år. De nye udviklingstendenser stiller regeringerne over for en dobbelt udfordring - dels at sikre social bistand på et højt niveau til borgere, der har behov for støtte, og dels at sikre, at økonomierne forbliver konkurrencedygtige og i stand til at generere vedvarende og bæredygtige forbedringer i levestandarden og en høj nettojobskabelse.

Der er flere forskellige grunde til, at Kommissionen nu iværksætter et nyt initiativ: virkeliggørelsen af ØMU med indførelsen af den fælles mønt, der indebærer krav om budgetdisciplin og sunde offentlige finanser, ikrafttrædelsen af Amsterdam-traktaten, der giver den europæiske beskæftigelsesstrategi og bekæmpelsen af social udstødelse et nyt retsgrundlag, og de intensive forberedelser til udvidelsen af Unionen. Hermed ændres de politiske, juridiske, økonomiske og sociale rammer, som politikken vedrørende social beskyttelse opererer indenfor både på nationalt plan og på EU-plan, og det medfører, at udviklingen i de sociale beskyttelsesordninger i stigende grad bliver et fælles anliggende, der kræver tættere samarbejde mellem medlemsstaterne.

Sigtet med dette nye politisk orienterede initiativ er at styrke samarbejdet vedrørende social beskyttelse sideløbende med og som supplement til processen på beskæftigelsesområdet. Sociale beskyttelsesstrategier er et afgørende supplement til den europæiske beskæftigelsesstrategi og et vigtigt middel til at bistå medlemsstaterne med at gennemføre foranstaltningerne i beskæftigelsesretningslinjerne, som er den praktiske udmøntning af strategien. Flere af 1999-retningslinjerne indebærer, eksplicit eller implicit, ændringer i de sociale beskyttelsessystemer, og Kommissionens forslag til retningslinjer for 2000 fastholder og styrker denne indfaldsvinkel.

I Kommissionens meddelelse fra 1999 opstilles fire hovedmål, der dels skal sikre et højt socialt beskyttelsesniveau, som Unionens borgere kan regne med, når de har behov for det, og dels bidrage til at styrke den økonomiske udvikling og beskæftigelsesstrategien. Det drejer sig om følgende fire mål:

- at sørge for, at det kan betale sig at arbejde, og at sikre en fast indkomst
- at sikre pensionerne og gøre pensionsordningerne bæredygtige
- at fremme social integration og
- at sikre bæredygtig sundhedspleje af høj kvalitet.

Denne beretning fokuserer på ændringer i de sociale sikringsystemer, som enten er gennemført inden for de sidste to-tre år, eller som er ved at blive gennemført, i lyset af de omhandlede hovedmål, og for så vidt som de er centrale for moderniseringen af de sociale beskyttelsessystemer. Hermed opdaterer den analysen i de foregående tre beretninger om *Social beskyttelse i Europa* (1993, 1995 og 1997).

¹ "En samordnet strategi til modernisering af den sociale beskyttelse" (KOM(1999) 347).

Beretningen vier også de finansielle aspekter en vis opmærksomhed og undersøger niveau, stigning og struktur i udgifterne til social beskyttelse, forskellige indtægtskilder til finansiering heraf og sammenhængen mellem finansiering af social beskyttelse og beskæftigelsespolitik samt ydelsesniveauet og incitamenterne til at tage arbejde.

Kønsrelaterede anliggender går, som det understreges i meddelelsen, på tværs af alle fire mål, og beretningen understreger nødvendigheden af, at sociale beskyttelsessystemer i højere grad lever op til de ændrede forhold og navnlig imødekommer behovet for at fremme og støtte kvinders deltagelse i arbejdsstyrken. Beretningen beskæftiger sig desuden for første gang med udviklingen i de sociale beskyttelsessystemer i central- og østeuropæiske lande (CØE).

Beretningens indhold

Denne beretning bringer de vigtigste konklusioner i den fuldstændige beretning fra Kommissionens tjenestegrene.

Beretningen gennemgår først de vigtigste demografiske, økonomiske og sociale udviklingstendenser, som former såvel de rammer, inden for hvilke de sociale beskyttelsessystemer opererer i medlemsstaterne, som de krav, der stilles til dem (i kapitel 1 i beretningen fra Kommissionens tjenestegrene).

Dernæst analyseres udgifterne til social beskyttelse i de forskellige medlemsstater, deres sammensætning og de ændringer, der er gennemført i løbet af 1990'erne (i kapitel 3 i beretningen fra Kommissionens tjenestegrene).

For det tredje drøftes den relative betydning af forskellige finansieringskilder og de ændringer, der er sket i den omhandlede periode (i kapitel 3 i beretningen fra Kommissionens tjenestegrene).

For det fjerde beskæftiger beretningen sig mere indgående med de ændringer af de sociale beskyttelsesordninger, der er gennemført i medlemsstaterne inden for de sidste to-tre år, set i relation til de hovedmål, der er opstillet i Kommissionens meddelelse. Opmærksomheden rettes især mod de ordninger, der tager sigte på at understøtte beskæftigelsesstrategien, mindske antallet af borgere, der er afhængige af offentlige ydelser, og øge antallet af beskæftigede. Endvidere undersøges de foreliggende oplysninger om arbejdsløshedsunderstøttelsens størrelse sammenlignet med den mulige arbejdsindkomst, og det vurderes, i hvor høj grad ordningerne indebærer et økonomisk incitament til at søge arbejde (i kapitel 2 og 4).

For det femte gives der en oversigt over udviklingen i sociale beskyttelsessystemer i central- og østeuropæiske ansøgerlande; denne gennemgang bygger på undersøgelser, der for nylig er gennemført inden for rammerne af PHARE-Consensus-programmet (kapitel 5).

1. DE ÆNDRERE RAMMER FOR SOCIALE BESKYTTELSESORDNINGER

De store demografiske, økonomiske og sociale forandringer, der har fundet sted i Unionens medlemslande inden for de sidste 20-25 år, har haft vidtrækkende følger for de sociale beskyttelsessystemer og vil fortsat have det i årene fremover. Fire udviklingstendenser er af særlig stor betydning: befolkningernes aldring og den forventede relative stigning i antallet af ældre fra 2010 og frem; kvindernes stigende deltagelse i arbejdsstyrken og den ændrede kønsbalance; den vedvarende langtidsledighed, særlig blandt ældre arbejdstagere, og tendensen til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet; det stigende antal husholdninger i forhold til befolkningstilvæksten, som følge af at der bliver flere og flere enlige, samt det stigende antal husholdninger, hvor ingen af medlemmerne er i arbejde.

Denne udvikling finder sted i en situation med stigende globalisering og en stadig hurtigere teknologisk udvikling, som har fremskyndet strukturelle ændringer i økonomien, lagt pres på både virksomheder og arbejdstagere, der har måttet tilpasse sig henholdsvis nye markedsvilkår og nye arbejdsmetoder, og reduceret staternes mulighed for at styre den økonomiske udvikling. Samtidig har udviklingen gjort det endnu vigtigere at sikre økonomisk stabilitet og har derfor begrænset det offentlige lånemuligheder og lagt loft over stigningen i de offentlige udgifter. De offentlige politikker er direkte berørt af den finanspolitiske konsolidering, der kræves i såvel stabilitets- og vækstpakten som i de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, som indeholder retningslinjer for ændringer i de offentlige politikker på linje med mere overordnede mål til støtte for beskæftigelsen og jobskabelsen. Denne udvikling har rettet den politiske opmærksomhed mod den sociale beskyttelse, som udgør en stor post i de samlede offentlige udgifter.

Demografiske tendenser: implikationerne af en aldrende befolkning

Væksten i antallet af 65-årige og derover forventes at accelerere i løbet af de næste 10-15 år, i takt med at de store efterkrigsårgange når op sidst i 60'erne og øger presset på pensionssystemerne. Samtidig vil den endnu større stigning i antallet af 75 årige og derover øge efterspørgslen efter langtidspleje markant, på samme tid som kvindernes øgede deltagelse i arbejdsstyrken må forventes at mindske antallet af ulønnede plejepersoner i familierne.

Medens der aktuelt i Unionen er én 65 årig og derover for hver fire i den arbejdsdygtige alder (ældrebyrden), forventes forholdet at være 1:3 i 2020 og næsten 1:2 i 2040. I modsætning til tidligere kan denne stigning i ældrebyrden ikke formodes at blive opvejet af en fortsat nedgang i antallet af børn og unge under 15, som ifølge prognoserne vil falde langsommere end antallet af mennesker i den arbejdsdygtige alder. Den samlede forsørgerbyrde, som er faldet en smule i Unionen i løbet af de sidste 20 år, forventes at øges igen fra 2010 og derefter at øges markant i forhold til den nuværende situation, hvor der er fem under 15 år eller 65 år og derover for hver 10 i den arbejdsdygtige alder, til 6:10 i 2025 og 7:10 i 2040.

Disse forventede stigninger i forsørgerbyrden, som er den traditionelle måde, hvorpå man vurderer implikationerne af demografiske udviklingstendenser, kan imidlertid give et vildledende indtryk af omfanget af det problem, de skaber for de sociale beskyttelsessystemer, og af hvordan de mest hensigtsmæssigt tackles politisk. Opmærksomheden har i de fleste medlemsstater hidtil været rettet mod at dæmpe væksten i pensionsforpligtelserne og sikre, at der vil være tilstrækkelige midler til rådighed til at effektuere overførslerne. Dette er ganske vist vigtigt, men lige så vigtigt er det at tage hensyn til det faktum, at en stor del af befolkningen i den arbejdsdygtige alder ikke er i beskæftigelse og derfor ikke bidrager til at skabe den indkomst, hvorfra pensionerne skal hentes. I stedet forsørges de, ligesom de 65

årige og derover, på grundlag af den indkomst, som de beskæftigede skaber. Med andre ord skal der ved vurderingen af de forudsete problemer med at finansiere de fremtidige sociale overførsler sondres mellem den potentielle arbejdsstyrke – de 15-64 årige – og de reelt beskæftigede.

I 1998 var kun lidt over 60% af befolkningen i den arbejdsdygtige alder i lønnet beskæftigelse. Resten var enten arbejdsløse (omkring 7%) eller (det store flertal) ikke i arbejdsstyrken, heraf de fleste var kvinder, men omkring en tredjedel var mænd. Blandt mænd er en af de vigtigste årsager førtidspensionering, blandt kvinder gør der sig også andre faktorer gældende, som f.eks. tidligere forhindringer for kvinders karrieremuligheder og pasningsforpligtelser. Den faktiske forsørgerbyrde – antallet af 15 årige og derover, som ikke er i arbejde – var væsentligt større end den tidligere omtalte byrde, selv hvis børn under 15 år lades ude af betragtning. Der er lidt flere mennesker på 15 år og derover i Unionen, som ikke er i beskæftigelse, end der er beskæftigede, og over 60% af disse er under 65 år. Forholdet var stort set det samme i 1998 som i midten af 1980'erne, idet faldet i arbejdsløsheden og kvindernes øgede deltagelse på arbejdsmarkedet har mere end udlignet det større antal 65 årige og derover. Hvis det faldende børnetal også tages i betragtning, betyder det, at den samlede reelle forsørgerbyrde (alle, der ikke er i arbejde, inkl. børn under 15 år) er faldet i løbet af den omhandlede periode.

Dette illustrerer det potentielt vildledende indtryk, det kan give, når der alene fokuseres på ældrebyrden, og det viser, hvor vigtigt det er at tage behørigt hensyn til antallet af beskæftigede, hvilket vil være af afgørende betydning for at håndtere de problemer, der at forbundet med at skulle forsørge en aldrende befolkning. Med andre ord afhænger økonomiernes succes med hensyn til at sikre de overførsler der vil være nødvendige for at sikre en anstændig levestandard for de 65 årige og derover i sidste instans af deres succes med at øge den andel af befolkningen i den arbejdsdygtige alder, der reelt er i arbejde, og følgelig af deres effektivitet med hensyn til at skabe job og velstand.

Kvindernes deltagelse i arbejdsstyrken

Et af de vigtigste træk i de sociale ændringer, der har fundet sted i Unionen i løbet af de sidste to årtier, har været stigningen i andelen af kvinder, der deltager i arbejdslivet. I praksis tegner kvinderne sig for så godt som hele den stigning i antallet af job, der i den omhandlede periode har kunnet registreres i alle medlemsstaterne.

Den største stigning i erhvervsfrekvensen har været blandt kvinder i den fødedygtige alder, men der er betydelige forskelle i deltagelsesgraden for denne gruppe medlemsstaterne imellem, hvilket delvis kan forklares ved forskelle i de underliggende arbejdsmarkedsvilkår. Det fremgår af statistikkerne, at kvindernes deltagelse er afhængig af, om de er gift eller ej, navnlig i de sydlige medlemslande, hvor gifte kvinders deltagelsesgrad er langt lavere end de ugifte, og om de har små børn, navnlig i de nordlige medlemsstater, hvor adgangen til børnepasningsfaciliteter uden for familien er afgørende.

Effekten af den tilsyneladende mangel på børnepasningsfaciliteter i nogle af de nordlige medlemsstater kommer klarest til udtryk i den langt lavere deltagelsesgrad for enlige mødre end for gifte mødre. Dette er navnlig tilfældet i Det Forenede Kongerige og Irland, hvor under halvdelen af alle enlige kvinder i aldersgruppen 25-49 år med et barn under 5 år var i arbejdsstyrken, langt færre end i andre medlemsstater og et godt stykke under deltagelsesgraden for gifte kvinder i en tilsvarende situation. Der er således et klart behov i mange medlemsstater for en forbedring af adgangen til børnepasningsfaciliteter og for

støtteordninger til hjælp for kvinder, der tager sig af plejekrævende voksne familiemedlemmer.

Ligesom det er vigtigt at øge kvindernes deltagelsesgrad, er det vigtigt at se på, hvilken type job de har. I hele EU går udviklingen i retning af, at begge køn i stigende grad arbejder på deltid og i midlertidige job. Kvinderne, som udgør den vigtigste kilde til forøgelse af arbejdsstyrken, arbejder for en stor del i deltidsjob (omkring 33% af de kvinder, der var i beskæftigelse i 1998, arbejdede på deltid). Mange deltidsjob er imidlertid ikke omfattet af pligten til at betale sociale sikringsbidrag og giver ingen ret til sociale sikringsydelse. Denne udvikling har derfor store implikationer for både finansieringen af de sociale beskyttelsesordninger og for adgangen til indkomststøtte.

De data, der præsenteres i denne beretning, betoner vigtigheden af, at de sociale beskyttelsesordninger i højere grad bliver gearret til at kunne reagere på de komplekse og forskelligartede kønsrelationer i den moderne europæiske samfundsøkonomi. De fleste ordninger er stadig primært baseret på en model med en mandlig forsørger, hvilket ikke afspejler de aktuelle forhold: kvindernes stigende deltagelse i arbejdsstyrken, som skal støttes og fremmes, behovet for større spredning i børnepasnings- og voksenplejefaciliteter, et stigende antal husholdningers afhængighed af kvindernes indtjening, større spredning i både mænds og kvinders arbejdsmønstre, afledte rettigheders stadig mindre betydning som et middel til at sikre en fast indkomst som følge af opløsningen af de traditionelle familiestrukturer, navnlig som et resultat af stigningen i antallet af skilsmisser og separationer, og de stadig eksisterende barrierer for kvinder, der ønsker at gøre karriere.

Omfattende førtidspensionering og vedholdende langtidsledighed

En utilstrækkelig stigning i beskæftigelsen i Unionen siden midten af 1970'erne har ført til både en vedvarende høj arbejdsløshed og en lav deltagelsesgrad blandt ældre og en lav beskæftigelsesfrekvens blandt kvinder. Dette rejser store problemer for både de sociale beskyttelsessystemer og arbejdsmarkedspolitikkerne.

Selv om den officielle pensionsalder for mænd i de fleste medlemsstater er 65 år eller derover, har der været et langsomt, men vedvarende fald i antallet af 55-59 årige mænd i arbejdsstyrken siden midten af 1980'erne og et mere markant fald for mænd i alderen 60-64 år. I 1998 var mindre end 70% af alle mænd og kun 40% af alle kvinder i aldersgruppen 55-59 år erhvervsaktive. Kun 32% af alle mænd og 15% af alle kvinder i alderen 60-64 år var stadig i arbejdsstyrken. At vende den stigende tendens til førtidspensionering blandt mænd og øge antallet af ældre kvinder i arbejdsstyrken må være et vigtigt aspekt i enhver politik, der tager sigte på at lette presset på de sociale beskyttelsessystemer.

Mange ældre er også langtidsledige, en situation, der ofte er en forløber for førtidspensionering. I 1998 havde over 8 mio. mennesker i EU været ledige i et år eller mere, svarende til omkring 5% af arbejdsstyrken. Over 5 mio. af disse havde været uden arbejde i mindst to år. Disse tal er stort set de samme som ved recessionsperiodens afslutning i begyndelsen af 1990'erne og ikke meget lavere end i midten af 1980'erne. Den høje langtidsledighedsprocent lægger et betydeligt pres på de sociale beskyttelsessystemer i alle medlemsstaterne og er en af hovedårsagerne til social udstødelse. Problemet antager imidlertid forskellig karakter i de forskellige medlemsstater, hvilket igen betyder, at også de politikker, der skal afhjælpe problemet, må være forskellige.

Husholdningernes ændrede struktur og stigningen i antallet af husholdninger, hvor ingen er i arbejde

Der kan registreres en fortsat stigning i antallet af husholdninger i alle medlemsstaterne til trods for den lave befolkningstilvækst, og en endnu større stigning i antallet af enlige under 65 år, hvoraf et uforholdsmæssigt stort antal står uden for arbejdsstyrken. Faldet i husholdningernes gennemsnitlige størrelse medfører en stigende efterspørgsel efter sociale serviceydelser, da det hermed bliver vanskeligere at sikre støtte- og pasningsmuligheder inden for familiens rammer.

I Unionen som helhed bestod lidt under 25% af husholdningerne i 1998 af kun én person på 15 år og derover og i omkring 16% af disse var der et barn under 15 år, som stort set alle blev opdraget af enlige mødre. Begge tal var betydeligt højere end 12 år tidligere. Der er imidlertid en markant forskel mellem de nordlige og de sydlige medlemsstater med hensyn til husholdningernes gennemsnitlige størrelse og udbredelsen af husholdninger med kun én person. I Finland, Tyskland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige bestod omkring 30% eller mere af husholdningerne af kun én person på 15 år eller derover, en andel, der var to-tre gange så høj som i de sydlige medlemsstater.

I de nordlige medlemsstater er der desuden en langt større sandsynlighed for, at enlige mænd i den arbejdsdygtige alder er arbejdsløse end mænd i samme aldersgruppe, som bor sammen med andre. I Nederlandene, Tyskland, Belgien og Det Forenede Kongerige var således 25% eller mere af alle arbejdsløse mænd i alderen 15-64 år enlige, to gange så stor en andel som for de beskæftigede. I de sydlige medlemsstater levede kun omkring 4% eller mindre af alle arbejdsløse mænd i denne aldersgruppe alene, stort set samme andel som for de beskæftigede. I de fleste nordlige medlemsstater er dette tal steget siden midten af 1980'erne og også i den allerseneste tid, hvor arbejdsløsheden har været faldende.

Det relative pres, der lægges på de sociale sikringssystemer af arbejdsløse eller mere generelt af mennesker, der står uden for arbejdsmarkedet, er derfor ikke fuldt ud afspejlet i arbejdsløshedsstatistikkerne. I de sydlige medlemsstater lægger høje arbejdsløshedstal kombineret med lav deltagelse i arbejdsstyrken langt mindre pres på systemerne, end de ville gøre i de fleste nordlige medlemsstater, fordi husholdningerne i de sydlige lande er større, og der er bedre mulighed for at hente støtte i familien. Udviklingen hen imod mindre husholdninger og flere enlige betyder således, at faldende arbejdsløshed ikke nødvendigvis indebærer tilsvarende mindre behov for social og økonomisk støtte. Dette illustreres mest iøjnefaldende af forholdene i Belgien og Det Forenede Kongerige, hvor en lavere arbejdsløshedsprocent ikke er blevet ledsaget af et tilsvarende fald i antallet af husholdninger, hvor ingen er i arbejde.

2. UDVIKLINGEN I DE SOCIALE UDGIFTER

De samlede offentlige udgifter til social beskyttelse i Unionen, angivet i bruttoværdi uden fradrag af skatter og afgifter, tegnede sig for 28½% af BNP. Udgiftsniveauet svingede mellem over 30% af BNP i Frankrig, Belgien, Tyskland, Nederlandene og de tre nordiske lande, højest i Sverige med omkring 35% af GDP, 22-23% af BNP i Grækenland, Spanien og Portugal og kun 18½% af BNP i Irland. Groft sagt bruger de lande, der har den højeste BNP pr. indbygger, forholdsmæssigt mere på sociale udgifter, men der er på ingen måde tale om en systematisk relation, idet udgifterne i navnlig Sverige og Finland er højere, end det kunne forventes ud fra denne betragtning og udgiftsniveauet i Italien (25% af BNP) og Irland lavere end forventet.

Nettoudgifter til social beskyttelse

Tallene for udgifter til social beskyttelse, angivet i bruttoværdi uden fradrag af skatter og sociale bidrag, har en tendens til at overestimere både omkostningerne for staten målt i forhold til, hvor store indtægter den skal have ind for at finansiere de offentlige ydelser, og ydelsernes nettoværdi for overførselsmodtagerne. Det skyldes, at de skatter og afgifter, der lægges på ydelserne, og som varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, reducerer de reelle overførselsbeløb. Omvendt underestimerer tallene de involverede beløb, da de ikke omfatter sociale overførsler, der har form af skattelettelse og nedsatte bidrag, og som har samme effekt på de offentlige budgetter og modtagernes nettoindkomst som udgifterne har på ydelserne.

Begge elementer er vanskelige at estimere, hvilket er en af årsagerne til, at de hidtil ikke er medtaget i ESSPROS-databasen. Foreløbige skøn foretaget af OECD giver imidlertid i det mindste en indikation af de involverede beløb. Disse er relativt store i de nordiske lande og Nederlandene, hvor der opkræves skatter og afgifter af sociale ydelser i højere grad end andre steder. Angivet i nettoværdi reduceres udgifterne til social beskyttelse og de modtagne nettobeløb dermed til et niveau, der ligger mere på linje med niveauet i andre medlemsstater. I Sverige anslås nettoudgifterne til social beskyttelse i 1996 at tegne sig for 30% af BNP, stort set det samme som i Tyskland, og i Danmark og Finland for 26-27% af BNP, som stort set er det samme som i Det Forenede Kongerige og en smule over niveauet i Nederlandene. Herved indsnævres forskellen mellem de offentlige udgifters andel af BNP i disse lande og på den anden side Italien og Irland betydeligt.

Disse foreløbige resultater bekræfter vigtigheden af at udvide ESSPROS-databasen til at omfatte estimater af nettoudgifter, der også tager højde for overførsler i form af skattelettelse og nedsatte bidrag, og dermed giver et mere retvisende billede af, hvad omkostningerne i forbindelse med social beskyttelse betyder for de nationale budgetter og af den omfordeling, der reelt finder sted. Med henblik herpå planlægger Kommissionen, gennem Eurostat, at nedsætte en task force, der med deltagelse af repræsentanter for medlemsstaterne skal udvikle et særligt databasemodul, der indeholder sådanne estimater.

Stigningen i de sociale udgifter i perioden 1990-1996

Medens de offentlige udgifter til social beskyttelse er steget konstant i de senere år i næsten alle medlemsstaterne, er der sket en opbremsning i stigningstakten i faste priser i de fleste medlemsstater siden 1993. Dette er sammenfaldende med afslutningen på recessionsperioden i begyndelsen af 1990'erne, som pressede udgifterne til navnlig arbejdsløshedsunderstøttelse, men også til invaliditets- og boligydelse, i vejret.

Medens de sociale udgifter steg markant i perioden 1990-1993 (fra et gennemsnit på 25½% af BNP til lidt over 28½%), faldt de en smule i forhold til BNP i de efterfølgende år, til dels på grund af opbremsningen eller faldet i arbejdsløshedsrelaterede udgifter, men hovedsagelig på grund af en reel opbremsning i de offentlige udgifter inden for de fleste områder. Kun i Portugal, Grækenland, Tyskland, Østrig, Belgien og Luxembourg steg de offentlige udgifter målt i forhold til BNP fortsat i perioden 1993-1996, hvilket i de to førstnævnte lande afspejlede udbygningen af det sociale beskyttelsessystem, og i de andre var det udtryk for, at der endnu ikke var kommet rigtig gang i det økonomiske opsving som i de fleste andre medlemsstater. Nedgangen i de sociale udgifter i forhold til BNP i resten af Unionen var mest markant i Sverige, Finland og Nederlandene, de tre lande, der havde det højeste offentlige udgiftsniveau i 1993.

Mønstret i de sociale udgifter

Udgifter til alderspensioner og ydelser til efterladte udgør langt den største post i de sociale beskyttelsessystemer og tegner sig i gennemsnit for 43% af medlemsstaternes samlede sociale udgifter i 1996, eller for lidt over 12% af BNP; sundhedspleje er den næststørste post med lidt over 21½% af de samlede udgifter eller lidt over 6% af BNP. Udgifterne til henholdsvis invaliditets- og arbejdsløshedsydelse var af nogenlunde samme størrelse, idet hver af disse poster tegnede sig for lidt over 8% af de samlede udgifter, dog således at i 9 af de 15 medlemsstater oversteg invaliditetsydelse arbejdsledighedsydelse i 1996. Udgifterne til familie- og børneydelser, der omfatter moderskabsydelse, støtte til børnepasning og børnetilskud, er kun en smule lavere end udgifterne til invaliditets- og arbejdsløshedsydelse, medens udgifterne til de andre tre overførselsområder - sygedagpenge, boligydelse og social udstødelse - taget under ét er stort set af samme størrelse, i gennemsnit omkring 7½% af de samlede offentlige udgifter.

Til trods for befolkningens aldring i alle medlemsstaterne udgjordes den største ændring i udgiftsmønstret til social beskyttelse i perioden 1990-1996 ikke, som man kunne forvente, af en relativ stigning i udgifterne til alderspensioner eller sundhedspleje, hvor udgifterne i begge tilfælde steg i stort set samme takt som de samlede udgifter, men derimod af udgifterne til navnlig invalide- og boligydelse og social udstødelse. En del af denne stigning kan henføres til recessionen i begyndelsen af 1990'erne og den stigende arbejdsløshed, der fulgte i kølvandet på den, men udgifterne til de to førstnævnte poster er fortsat med at stige sammenlignet med udgifterne til de øvrige poster siden 1993. Den største post, hvortil udgifterne er faldet siden 1990, er sygedagpenge, som ser ud til at have været genstand for en afdæmpning i stigningstakten i en række medlemsstater.

Udgifter set i forhold til overførselsmodtagerne

Der er ikke nogen oplysninger om antallet af overførselsmodtagere i ESSPROS-databasen, men visse indikationer på den mulige effekt på udgiftsniveauet af ændringer i antallet af modtagere kan udledes af andre undersøgelser, mere konkret af oplysninger om antallet af borgere over den officielle pensionsalder og antallet af ledige.

I perioden 1990-1996 steg udgifterne til aldersydelse i Unionen (herunder ydelser til efterladte) gennemsnitligt med 3½% om året i faste priser. Antallet af mennesker over pensionsalderen steg med 1½% om året, svarende til en stigning i den gennemsnitlige ydelse pr. person på 2% om året, hvilket stort set er på linje med den langsigtede vækst i BNP pr. indbygger. I den omhandlede periode medførte det imidlertid på grund af den vigende BNP-vækstrate, at pensionerne i gennemsnit steg en smule mere end BNP pr. indbygger. Bortset fra Nederlandene og Grækenland, hvor der var et lille fald, steg gennemsnitspensionerne i alle

medlemsstaterne, specielt i Danmark, Det Forenede Kongerige (begge steder med 4% årligt) og Portugal (8% årligt).

Udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse (ekskl. fratrædelsesgodtgørelse og naturalieydelse) steg i gennemsnit med lidt under 4% om året i faste priser i perioden 1990-1996, hvilket er mindre end stigningen i antallet af arbejdsløse som defineret i ILO-konventionerne, der steg med lidt over 5½% om året. Målt på denne måde faldt understøttelsen pr. ledig således med næsten 2% årligt, hvilket måske snarere afspejler et fald i antallet af forsikrede arbejdsløse end en nedskæring i den gennemsnitlige ydelse, selv om det også kan tyde på en stramning i overførselsordningerne, som ville være i tråd med de politiske tiltag i mange medlemsstater i det omhandlede tidsrum. Faldet var tydeligt i de fleste lande, mest markant i Spanien, Grækenland, Frankrig, Belgien, Tyskland og Sverige. Omvendt steg værdien af den udbetalte understøttelse pr. ledig i Irland, Portugal og Nederlandene.

3. FINANSIERING AF SOCIALE UDGIFTER

Sociale sikringsbidrag finansierede i gennemsnit ca. 63% af de samlede udgifter til social beskyttelse i 1996, idet der dog var store forskelle landene imellem. Således finansierede sociale sikringsbidrag to tredjedele eller derover i Frankrig, Belgien, Nederlandene, Tyskland, Italien og Spanien, lidt over halvdelen i Luxembourg, Sverige og Finland, 40% eller mindre i Portugal, Det Forenede Kongerige og Irland og kun 25% i Danmark.

Eftersom finansieringsmetoderne er forankrede i de forskellige landes historie og traditioner og er tæt forbundet med de fastsatte kriterier for tildeling af overførselsydelse og kontrollen hermed, ændrer de sig kun langsomt. Trods den stigende interesse i at begrænse eller nedsætte beskatningen af arbejdsindtægter faldt de sociale bidrags relative betydning i Unionen under ét kun marginalt i perioden 1990-1996 (fra lidt under 64½% af de samlede udgifter til lidt over 63%). Det skal understreges, at selv om sociale sikringsbidrag tegner sig for størstedelen af den samlede beskatning af arbejdskraften, er der andre skatter, der tegner sig for mere end en tredjedel heraf i EU.

Nedgangen i de sociale bidrags relative betydning fandt sted i løbet af de første tre år, medens der efter 1993 endog kunne registreres en lille stigning i deres relative andel. Det samme var tilfældet for så vidt angår arbejdsgiverbidragene, idet deres andel af den samlede finansiering faldt fra 42% i 1990 til lige under 39½% i 1993, men forblev på dette niveau i de tre efterfølgende år, medens det offentlige indtægter fra skatter steg fra 30% af de samlede indtægter i 1990 til 33% i 1993 for derefter at falde til 32% i 1996. Den andel af det offentlige indtægter, der hidrørte fra sociale bidrag, ændrede sig imidlertid signifikant i en række medlemsstater i løbet af denne periode, dog ikke alle steder i nedadgående retning og mere i lande, hvor andelen var relativt lille end i lande, hvor den var stor. I Portugal faldt den fra 57% til 43% i løbet af denne periode og i Irland og Det Forenede Kongerige med 4 procentpoint. Omvendt blev sociale bidrag en mere betydningsfuld finansieringskilde i Danmark (hvor andelen steg fra 13% til 25%) og i Nederlandene (fra 59% til 67½%), og det samme gjorde sig gældende, om end i mindre målestok, i Finland, Belgien og Østrig. Alt i alt er der således ikke meget der tyder på konvergerende tendenser med hensyn til den andel af det offentlige indtægter, der stammede fra sociale bidrag i den omhandlede periode.

Eftersom lønningernes andel af BNP er faldet i løbet af 1990'erne, især siden 1993 og recessionsperiodens afslutning, er det offentlige indtægter fra sociale bidrag steget markant i forhold til indtægten fra beskatning af lønnen – og dermed arbejdskraftomkostninger – fra gennemsnitligt 33½% af arbejdsomkostningerne i 1990 til 37% i 1996, medens arbejdstagerbidragene steg fra 21½% til 23%.

Siden 1996 har der været tegn på øgede bestræbelser i en række medlemsstater, specielt i de lande, hvor bidragssatsen er høj, på at omlægge finansieringen af social beskyttelse fra sociale bidrag til skatter, i nogle tilfælde til øremærkede skatter og afgifter, der opkræves specielt med henblik på finansiering af bestemte ydelser. Dette gælder især i Frankrig, hvor CSG (*Contribution Sociale Généralisée*), der indførtes som en solidaritetsafgift i 1991 til erstatning for en del af de sociale bidrag, og som er blevet forhøjet flere gange siden da, nu er højere end indkomstskatten. Samtidig er CRDS (*contribution au remboursement de la dette sociale*), en tillægsafgift på 0,5% af indkomsten, indført i 1995 som et bidrag til at nedbringe underskuddet i det sociale beskyttelsessystem, blevet forlænget indtil 2014, og afgiften på tobak er af samme grund blevet sat op.

Som følge af denne omlægning er sociale bidrags betydning som indtægtskilde blevet reduceret siden 1996, medens øremærkede skatter og afgifters betydning er øget, således at disse i 1998 tegnede sig for mere end 15% af den samlede finansiering af social beskyttelse i Frankrig. På lignende vis er arbejdsgiverbidragene i Belgien for nylig blevet nedsat, medens bidragssatsen til pensioner i Tyskland blev nedsat i 1999, og en foreslået miljøskattereform vil tilvejebringe yderligere midler til finansiering af sociale udgifter. I Italien er det planlagt at omlægge finansieringen af familieydelse, herunder moderskabsydelse, fra sociale bidrag til skatten.

4. NYLIGE ÆNDRINGER I SOCIALPOLITIKKEN

De ændringer i de sociale beskyttelsessystemer, der har fundet sted i de senere år, har været centreret omkring de hovedmål, som blev opstillet i Kommissionens tidligere omtalte meddelelse fra 1999. Målsætningerne har i de fleste tilfælde været følgende: at øge incitamenterne til at søge job for ledige, der er i stand til at arbejde, og at støtte dem i bestræbelserne herpå, at sikre et rimeligt indkomstniveau for dem, der ikke er i stand til at arbejde, at mindske antallet af borgere, der forsørges af overførselsindkomster og at tilskynde og hjælpe dem til at blive integreret i samfundet; at sikre de fremtidige pensioner både ved at begrænse størrelsen af de krævede overførsler og ved at øge finansieringsgrundlaget, samt at begrænse omkostningerne til sundhedspleje og samtidig forbedre serviceydelsernes kvalitet.

Med den beskrevne omlægning af politikken, således at vægten, i tråd med beskæftigelsesretningslinjerne, i højere grad lægges på aktive foranstaltninger end passive overførselsindkomster, vil social beskyttelse komme til at spille en mere betydningsfuld rolle inden for de overordnede rammer for den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken i Unionen, hvor den vil understøtte og supplere i stedet for at spærre for tiltag, der iværksættes på andre områder.

4.1. Hovedmål: at sørge for at det kan betale sig at arbejde og at sikre en fast indkomst

Det er almindeligt anerkendt i alle medlemsstaterne, at de sociale beskyttelsessystemer skal sikre, at de ledige og andre uden for arbejdsmarkedet har økonomiske incitamentter til at søge og tage arbejde, at de ikke er så længe væk fra arbejdsmarkedet, at det skader deres muligheder for at finde arbejde og skaber en afhængighedsmentalitet, og at beskæftigelsesegnetheden skal styrkes og ikke forringes i en ledighedsperiode. Dette har ført til bestræbelser på at sikre, at understøttelsesniveauet sammenlignet med indtjeningsudsigterne ikke fjerner incitamentet til at søge arbejde, og at der ydes hjælp til jobsøgningen gennem passende aktive foranstaltninger.

Samtidig skal understøttelsen sikre et rimeligt indkomstniveau i jobsøgningsperioden. Udfordringen for medlemsstaterne består i at fastsætte ydelsesniveauet og kriterierne for tildeling af understøttelse på en sådan måde, at begge disse mål opfyldes. I praksis er der betydelige forskelle mellem medlemsstaterne imellem både med hensyn til de arbejdsløses adgang til understøttelse og de modtagne beløb, idet hovedskellet for det førstnævnte aspekt går mellem de nordlige og de sydlige medlemsstater. Dette synes at blive bekræftet af en nylig empirisk undersøgelse, som Det Europæiske Fællesskabs Husholdningspanel (ECHP) har foretaget af erstatningssatser fra de første to bølger af panelet, baseret på en sammenligning mellem folks reelle indkomst som arbejdsløse og deres nettoindtægt, når de er i beskæftigelse. Resultaterne, som vedrører 1993 og 1994, må betragtes som foreløbige. De skal sammenlignes med resultaterne af andre undersøgelser og analyseres yderligere, når data fra nye bølger bliver tilgængelige for analyse. Det skal endvidere understreges, at det er vanskeligt at indsamle pålidelig information om indtægter og overførselsindkomst gennem interviews

Resultaterne viser, at i Italien, Grækenland og Portugal modtog over halvdelen af dem, der havde været ledige i mindst tre måneder i løbet af de to år ingen form for arbejdsløshedsunderstøttelse, og de fleste af dem heller ingen social bistand, og i Spanien modtog ca. en fjerdedel af denne kategori ikke nogen form for sociale overførsler. I Danmark, Tyskland og Belgien var det kun 10% eller mindre af de ledige, som ikke modtog arbejdsløshedsunderstøttelse, og der var ikke nogen, som ikke modtog offentlig støtte af en

eller anden art; det sidstnævnte var også tilfældet i Frankrig, Irland og Det Forenede Kongerige, hvor færre dog modtog egentlig arbejdsløshedsunderstøttelse.

Den gennemsnitlige understøttelsessats (inkl. de ledige, der ikke modtog nogen form for ydelse) svingede mellem lidt under 80% af nettoindtjeningen i Irland, 70% eller derover i Tyskland, Belgien og Danmark til under 25% i Italien og Det Forenede Kongerige og under 10% i Grækenland, medens Frankrig (omkring 60%), Spanien og Portugal (omkring 35%) ligger midt imellem. For navnlig Det Forenede Kongeriges vedkommende undervurderer disse tal imidlertid det faktisk modtagne beløb, da de ikke omfatter boligydelse til husholdninger, som er en betydelig post i Det Forenede Kongerige.

Disse gennemsnitstal giver kun en yderst partiel indikation af, i hvor høj grad der gives økonomiske incitament til at søge arbejde. En mere relevant indikator er, hvor stor en andel af de ledige, der modtager relativt høje ydelser sammenlignet med, hvad de tjener, når de er i arbejde, selv om der ikke hersker enighed om, hvad der skal betragtes som 'høje ydelser'. I de fleste medlemsstater fik kun en lille procentdel af de ledige en erstatningssats på 80% eller derover. Med undtagelse af Danmark (27%), Tyskland (25%) og Frankrig (24%) for mænd, og Danmark (49%), Tyskland (21%), Frankrig (30%), Belgien (23%) og Irland (21%) for kvinder, fik mindre end 20% af de ledige en så høj støttesats. Andelen var kun 10% i Spanien og noget under 10% i Italien, Det Forenede Kongerige og Grækenland for både mænd og kvinder. Undtagen i Danmark fik mere end 60% af alle ledige mænd og kvinder enten en erstatningssats på under 65% eller modtog ingen arbejdsløshedsunderstøttelse.

Disse data tyder på, at de økonomiske incitament til at undlade at tage arbejde var relativt svage for størsteparten af de ledige i de fleste medlemsstater i 1993-1994. Denne generelle konklusion skal vurderes med forsigtighed. Yderligere undersøgelser bør navnlig rette opmærksomheden mod specifikke grupper, herunder lavindkomstgrupper, som eventuelt kan have et økonomisk incitament til at forblive arbejdsløse eller til ikke aktivt at søge arbejde. Siden 1993-1994 har flere regeringer desuden i forlængelse af diskussionen om incitamentsaspektet strammet betingelserne for retten til at modtage understøttelse.

Et fremherskende politisk træk i hele Unionen i de sidste par år har været en nyvurdering af kriterierne for retten til at oppebære støtte. for at modtage støtte med hensyn til det incitament til at finde arbejde, den pågældende støtte indebærer. Som et resultat heraf er der i mange medlemsstater truffet foranstaltninger til at stramme kriterierne for tildeling af arbejdsløshedsydelse og at øge aktiveringen af de ledige for således at tilskynde dem til at søge arbejde. Sådanne foranstaltninger gælder ikke kun for arbejdsløshedsydelse, men også for invaliditetsydelse og førtidspensionsordninger, som i stigende grad blev anvendt i stedet for arbejdsløshedsunderstøttelse i en række lande.

Ændringerne i understøttelsesordningerne er i mange lande blevet kombineret med foranstaltninger, der skal gøre det mere lønsomt at arbejde. Således er der truffet foranstaltninger til at sikre, at nettoindkomsten øges, når ledige går i arbejde, dels ved at tillade, at der fortsat kan modtages understøttelse i en vis periode efter påbegyndelsen af arbejdet, og dels ved at udvide muligheden for at modtage i-arbejde-ydelse.

I-arbejde-ydelse

Denne ordning er længst fremme i Det Forenede Kongerige, hvor *Family Credit*, der gik ud på at supplere nettoindkomsten for lavindkomstfamilier med børn, i 1999 blev afløst af *Working Families' Tax Credit*, der garanterer alle beskæftigede forsørgere, herunder også enlige forsørgere, en højere mindsteindkomst end før og giver dem et tilskud til dækning af

børnepasningsudgifter. En tilsvarende foranstaltning er blevet indført for mennesker med nedsat arbejdsevne, og et pilotforsøg af samme art er blevet iværksat for arbejdsløse over 50 år med henblik på at tilskynde dem til at finde arbejde.

Den eneste anden medlemsstat, hvor i-arbejde-ydelser spiller en rolle er Irland, hvor *Family Income Supplement* har eksisteret i nogen tid og har omfattet en stigende antal mennesker i de senere år i takt med, at indkomstgrænsen er sat op, og kriterierne for at modtage ydelser gjort mere gunstige. Desuden kan modtagere af arbejdsløshedsunderstøttelse nu bevare deres forsørgertilskud i 13 uger efter, at de er gået i arbejde, hvormed deres nettoindkomst øges, og de får et yderligere incitament til at begynde at arbejde.

I andre lande er der også indført i-arbejde-ydelser som en økonomisk hjælp i forbindelse med overgangen fra arbejdsløs til erhvervsaktiv, men også for at tilskynde arbejdsløse til at tage deltidsarbejde eller midlertidigt arbejde, som i Østrig, Tyskland og Portugal, hvor det vigtigste mål er at hjælpe de arbejdsløse med at få arbejds erfaring og dermed forbedre deres fremtidige beskæftigelsesegnethed.

Ændringer i understøttelsesordningerne

Medens ændringerne i understøttelsesordningerne i 1990'erne har været koncentreret om at begrænse udgifterne for de offentlige budgetter, er opmærksomheden i de senere år desuden blevet rettet mod foranstaltninger, der i højere grad kan kombinere indkomststøtte med aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger og tilskynde støttemodtagerne til så hurtigt som muligt at finde arbejde. I en række medlemsstater, herunder Danmark, Tyskland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige, er definitionen af, hvad der udgør et passende job for en arbejdsløs, blevet udvidet til at omfatte job, som den arbejdsløse kan varetage med et mindstemål af oplæring og ikke udelukkende samme slags job, som den pågældende havde haft tidligere. Afvisning af at acceptere et passende job efter en vis arbejdsløshedsperiode eller manglende villighed til at deltage i aktive arbejdsmarkedsprogrammer kan medføre tab af arbejdsløshedsstøtte.

Endvidere er der i en række lande foretaget - eller planlagt - ændringer med henblik på at forbedre sikkerhedsnettet i forbindelse med ledighed. I Italien er man ved at indføre en forsikringsbaseret støtteordning, der indebærer, at der udbetales transsbaseret støtte, efter at retten til arbejdsløshedsunderstøttelse er udløbet, således at der sikres en mere vidtstrakt beskyttelse end hidtil, og i Portugal er understøttelsesperioden for nylig blevet forlænget for alle aldersgrupper.

I den senere tid har den politiske opmærksomhed i alle medlemsstaterne generelt været rettet mod at sikre, at det kan betale sig at arbejde, men der er stadig visse forhold i nogle lande, der indebærer, at det økonomiske incitament til at tage lønnet arbejde er meget ringe. Det gælder især for mennesker, sædvanligvis kvinder, hvis ægtefælle er arbejdsløs og modtager en transsbaseret arbejdsløshedsydelse, der fastsættes i forhold til husholdningens indkomst, sådan som det er tilfældet i Det Forenede Kongerige og Belgien. Yderligere indtjening vil da normalt blive udlignet af et tab af støtte. Både i Det Forenede Kongerige og i Belgien er der imidlertid truffet foranstaltninger til at mindske denne uønskede effekt.

Ændringer i invalidepensionsordningerne

Invalidepensioner er i en række medlemsstater blevet brugt som et mere 'acceptabelt' substitut for arbejdsløshedsunderstøttelse, især i forhold til de langtidsledige. I betragtning af at udgifterne hertil og antallet af ansøgere er steget, er der truffet foranstaltninger til at

begrænse retten til indvaliditetsydelse til de mennesker, der reelt er uarbejdsdygtige på grund af deres handicap. I Nederlandene og Det Forenede Kongerige, hvor der er flere invalidepensionister end arbejdsløse, blev der i midten af 1990'erne indført reformer med henblik på at præcisere og stramme lægeundersøgelsesprocedurerne og udvide definitionen af de job, som den pågældende har mulighed for at varetage.

I Nederlandene blev en del af byrden desuden lagt over på arbejdsgiverne i 1998, idet de blev pålagt differentierede bidragssatser i forhold til risikoen for, at deres ansatte ville blive invalidepensionsansøgere, hvormed arbejdsgiverne fik et incitament til at begrænse antallet af ansøgere enten gennem forebyggelse eller ved at gøre det lettere for de pågældende at fortsætte med at arbejde. I Det Forenede Kongerige er der planlagt yderligere stramninger af kriterierne for at modtage invalidepension, samtidig med, at de, der går i arbejde - som tidligere beskrevet - nu er garanteret en mindsteindkomst via skattefradrag, og ydelserne til de reelt uarbejdsdygtige, er blevet forhøjet.

I Østrig, Grækenland og Italien er kriterierne for støtteberettigelse blevet strammet, og i Sverige, hvor udgifterne til denne post er relativt høje, er ordningen ved at blive ændret. I Irland, hvor udgifterne til invalidepensioner er relativt lave, blev bistandsydelsen til uarbejdsdygtige i 1997 udvidet til at omfatte personer i institutionel deltidspleje, og ydelserne blev forhøjet for ægtepar, hvor begge er uarbejdsdygtige.

Førtidspensioner

Sideløbende med modtagerne af invalidepensioner er også antallet af førtidspensionister steget i de sidste 15-20 år af stort set samme grund. Begge ordninger er i realiteten alternative former for imødegåelse af langtidsledighedsproblemet, hvor Det Forenede Kongerige og Nederlandene f.eks. har valgt at udvide invalidepensionsordningerne, medens Frankrig, Tyskland og en række andre lande har valgt i højere grad at prioritere førtidspensionering. De stigende udgifter har ført til, at berettigelseskriterierne er blevet strammet for begge ordninger og ydelsesniveauet nedsat i forbindelse med førtidspensionering.

I Danmark, Østrig og Italien er det krævede antal optjeningsår til førtidspension blevet sat op, og i Tyskland bliver alderen for ansøgning om førtidspension gradvist sat op (til 63 og 62 for langtidsledige).

I Luxembourg er muligheden for førtidspensionering blevet udvidet, dog med det formål at tilskynde til deltidsarbejde i stedet for fuldstændig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Det svarer til ordningerne i Frankrig, Tyskland, Danmark og Østrig, hvor ansatte over en vis alder kan vælge en gradvis nedsættelse af arbejdstiden indtil pensionsalderen og få udbetalt en delpension. Ligesom i Østrig og Tyskland har arbejdsgiverne derudover ret til en reduktion i de sociale bidrag, hvis de samtidig ansætter en arbejdsløs.

Familierydelse og andre ordninger med sigte på forening af arbejde og familieliv

Social beskyttelse til fordel for børnefamilier har tre hovedformål: at hjælpe med til at afholde de yderligere udgifter ved at have børn via børnetilskud; at støtte kvinder i forbindelse med barsel via moderskabsydelse og orlovsmuligheder, som i stigende grad bliver udvidet til at gælde begge forældre; og at yde hjælp til børnepasning og pasning af voksne familiemedlemmer med plejebehov. Alle tre former for støtte er vigtige for at forbedre indkomstsikkerheden for folk med familie, navnlig kvinder, og at hjælpe dem med at forene arbejde med familieforpligtelser. Børnepasningsordninger og retten til at tage orlov for at passe børn – og andre familiemedlemmer med pasningsbehov – er af afgørende betydning for

mange kvinder, som har en karriere at passe. Det gælder navnlig for enlige forsørgere, som der bliver stadig flere af. Som det udtrykkeligt anerkendes i beskæftigelsesstrategien, har kvinder stadig særlige problemer med at få adgang til arbejdsmarkedet, med at gøre karriere og med at forene arbejde og familieliv, og inden for rammerne af beskæftigelsesretningslinjerne har medlemsstaterne forpligtet sig til at sikre, at kvinder har lige adgang til arbejdsmarkedsforanstaltninger og jobmuligheder.

I Tyskland blev børnetilskuddene væsentligt forhøjet i begyndelsen af 1999 og vil igen blive hævet i 2000 tillige med børnefamiliernes skattefradrag og dermed øge familiernes nettoindkomst. I Luxembourg er støtten i højere grad øremærket til lavindkomstfamilier; således er børneskattefradraget (som har en tendens til at favorisere de højere indtægter) blevet nedsat og børnetilskuddene tilsvarende forhøjet. I Italien blev der i 1999 indført en ny transbestemt ydelse til alle familier med mere end tre børn under 18 år.

De vigtigste tiltag på dette område har imidlertid været rettet imod at forbedre muligheden for forældreorlov, under tilskyndelse fra det nylige fællesskabsdirektiv. Børnefamiliers ret til orlov er blevet - eller er ved at blive - udvidet i Østrig, Luxembourg, Danmark, Belgien, Irland, Nederlandene, Italien, Spanien og Det Forenede Kongerige.

Endvidere er adgangen til børnepasningsfaciliteter blevet forbedret i de senere år i en række medlemsstater, navnlig i lande, hvor denne mulighed tidligere har været begrænset. Støttefaciliteter er ofte en nødvendig supplerende komponent i aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger, hvis det skal lykkes for især kvinder at påbegynde og fastholde en erhvervsmæssig karriere og blive rigtigt integreret i samfundet. I Spanien blev skattefradraget for udgifter til pasning af børn under tre år hævet betydeligt i 1998. I Grækenland er der iværksat et pilotprojekt gående ud på at forlænge den tid, børn kan tilbringe i børnehaver og børnehaveklasser samt i offentlige daginstitutioner, og i Portugal er netværket af børnehaver blevet udbygget. I Nederlandene har enlige forsørgere, der søger job eller deltager i uddannelse, siden 1999 kunnet få refunderet udgifter til fritidshjem (for børn i de lavere klasser), hvis deres indkomst ligger under et vist niveau. I Det Forenede Kongerige blev der i oktober 1999 indført en ny skattefradragsordning for børnepasning for lavindkomstfamilier, herunder enlige forsørgere, og det er desuden målet at udvide antallet af børnepasningsordninger uden for skoletiden.

4.2 Hovedmål: at sikre pensionerne og gøre pensionsordningerne bæredygtige

Den betydelige stigning i antallet af borgere over pensionsalderen i alle medlemsstaterne, der forventes i løbet af de næste 10-15 år har rettet opmærksomheden mod følgerne heraf for alderspensionerne og finansieringen af dem, i betragtning af at alderspensioner og pensioner til efterladte allerede nu tegner sig for 43% af de samlede udgifter til social beskyttelse i Unionen, svarende til lidt over 12% af BNP. De specifikke foranstaltninger, der iværksættes i de forskellige medlemsstater, er forskellige, men fælles for alle landene er det, at der fokuseres på det overordnede mål at begrænse det fremtidige behov for pensionsoverførsler og at øge ressourcerne til finansiering heraf. De mest udbredte foranstaltninger består i at hæve den officielle pensionsalder, øge antallet af optjeningsår, der kræves for at få udbetalt fuld pension, at nedsætte pensionen i forhold til tidligere indtjening eller at gøre den mere afhængig af de indbetalte bidrag og at oprette særlige fonde til finansiering af fremtidige overførsler. Sidstnævnte foranstaltning indebærer, at der til de eksisterende 'pay-as-you-go'-systemer, -samtidighedssystemer, hvor nuværende pensionsbetalinger finansieres med nuværende bidrag - føjes fondsbaserede ordninger, hvor de nuværende bidrag fastsættes i forhold til fremtidige forpligtelser.

I Østrig, Italien og Luxembourg blev tjenestemandspensionsordningerne, der var mere favorable, ændret, således at de kom til at ligne ordningerne i den private sektor, og i Spanien udvides beregningsgrundlaget gradvis fra lønnen i de bedste 8 år til lønnen i de bedste 15 år. I Italien blev de højeste pensioner fastfrosset i 1998, og i Tyskland er grundlaget for indeksreguleringen af pensioner blevet ændret fra lønstigning til prisinflation i år 2000 og 2001, hvormed udgifterne reduceres. På den anden side er 1999-reformen, der tager sigte på en gradvis nedsættelse af pensionerne fra 70% af den gennemsnitlige nettoløn til 64%, blevet sat i bero indtil udgangen af 2000.

Med henblik på at øge ressourcerne er pensionsbidragene for de høje og de mellemste indkomstgruppers vedkommende i Spanien blevet forhøjet uden tilsvarende stigninger i de fremtidige pensionsrettigheder, og i Italien er bidragene fra midlertidigt selvstændige blevet forhøjet. I Danmark blev bidragene reelt forhøjet i 1998 gennem inkorporering af en ekstraordinær afgift på 1% , der blev opkrævet i 1997, i systemet til finansiering af supplerende pensioner.

I Nederlandene, hvor der er lagt loft over bidragssatsen, har regeringen oprettet en særlig fond, hvor den henlægger et beløb hvert år med henblik på at imødegå den store stigning i udgifterne i årene efter 2020. I Frankrig er der fremsat forslag om at øge antallet af bidragspligtige år, der kræves for at få udbetalt fuld pension, fra 40 til 42.5 år, og som i Spanien er der oprettet en fond med henblik på at øge ressourcerne til finansiering af pensioner. I Irland blev der oprettet en *Social Welfare Pension Fund Reserve* i 1998, som tilføres penge fra skatteindtægter og privatisering af telekommunikationstjenester, til finansiering af de fremtidige pensionsudgifter. Den høje økonomiske vækstrate har imidlertid gjort det muligt at nedsætte bidragssatsen og at forhøje grundpensionen væsentligt i både 1998 og 1999.

Der er desuden i nogle lande, bl.a. i Italien, truffet foranstaltninger til at fremme udviklingen af arbejdsmarkedspensioner og private pensioner for at lette statens fremtidige byrde.

Selv om der i de fleste lande er lagt stor vægt på at gøre pensionsordningerne bæredygtige, er der i en række lande samtidig indført forbedringer med hensyn til dårligt stillede gruppers adgang til pension. I Italien og Spanien er mindstepensionen - en ikke-bidragsbaseret pension - blevet hævet. Anerkendelsen af pensionsret for perioder, der er brugt til at passe børn eller andre familiemedlemmer med pasningsbehov, er blevet udvidet i Luxembourg, Tyskland, Østrig og Det Forenede Kongerige, og deltidsansattes pensionsrettigheder er blevet forbedret i Luxembourg, Tyskland og Spanien, og det samme gør sig gældende i Finland for ansatte med en kortere erhvervskarriere end normen.

4.3 Hovedmål: at fremme social integration

Et hovedtræk i socialpolitikken i de senere år har som tidligere anført været fokuseringen på aktive foranstaltninger med henblik på at tilskynde mennesker uden for arbejdsmarkedet til at søge arbejde. Dette er bl.a. begrundet i ønsket om at bekæmpe afhængighed og social udstødelse. Selv om hovedvægten lægges på beskæftigelsen, ud fra en erkendelse af at et stabilt job eller i det mindste muligheden for at få arbejde er en væsentlig forudsætning for social integration, erkendes det ligeledes, at der også er andre aspekter, der skal gøres noget ved, hvis det skal lykkes at bekæmpe social udstødelse. Det drejer sig bl.a. om at forbedre adgangen til almen og erhvervsfaglig uddannelse, at sikre anstændige boligforhold og sundhedspleje og sociale serviceydelser på et tilstrækkeligt højt niveau.

I alle medlemsstaterne har regeringerne forpligtet sig til at forebygge udstødelse og intensivere iværksættelsen af aktive foranstaltninger med sigte på jobsøgningshjælp, forbedring af beskæftigelsesegnetheden og om fornødent sikring af direkte adgang til job. Disse foranstaltninger er primært blevet rettet mod de arbejdsløse, navnlig langtidsledige og unge, men også mod grupper med særlige problemer, som f.eks. kvinder, der vender tilbage til arbejdsmarkedet efter at have afbrudt deres arbejdskarriere på grund af pasningsforpligtelser. Foranstaltningerne har også taget sigte på andre grupper uden for arbejdsmarkedet, navnlig mennesker med nedsat arbejdsevne, ældre, som er gået på førtidspension og enlige med børn.

Hvad angår unge og langtidsledige har alle medlemsstaterne i forlængelse af vedtagelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen for 1998 og 1999 truffet foranstaltninger til at sikre, at alle, der har været uden for arbejdsmarkedet i en vis periode (6 måneder for unge under 25 år og 12 måneder for de 25-årige og derover, dog henholdsvis 3 måneder og 6 måneder i Sverige, Portugal og Luxembourg) har adgang til en form for aktivering eller en støttet beskæftigelse. Sideløbende hermed er der gjort en indsats for mere systematisk at skræddersy foranstaltningerne til individuelle behov for at øge deres effektivitet. I mange lande (som Belgien, Frankrig, Irland, Finland og Det Forenede Kongerige) er også handicappede blevet omfattet af sådanne foranstaltninger, og der er gjort en målrettet indsats for at integrere dem i aktive arbejdsmarkedsprogrammer. I Nederlandene og Det Forenede Kongerige er samme form for bistand for nylig blevet indført for enlige forsørgere, især for enlige forsørgere med børn over 5 år.

I en række lande - Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrig og Nederlandene - er foranstaltninger vedrørende jobsøgning, erhvervsvejledning, uddannelse og omskoling blevet suppleret med en markant stigning i antallet af støttede job eller direkte jobkabelsesordninger. Disse foranstaltninger er især rettet mod langtidsledige og andre, der har problemer med at finde arbejde.

Aktiveringsforanstaltningerne er blevet udvidet til at omfatte deltagere i indkomststøtteordninger, som i en række lande tilskyndes til at deltage i aktiveringsprogrammer med sigte på at forbedre deres beskæftigelsesegnethed. Dette er f.eks. tilfældet i Belgien, hvor disse nu tilbydes træning, og i Danmark, hvor tildelingen af indkomststøtte fra 1998 er gjort betinget af deltagelse i forskellige ordninger, der tager sigte på at øge de pågældendes selvtillid og mulighed for at klare sig selv. I Italien vil det blive krævet, at arbejdsdygtige modtagere af den kommende transbestemte bistandsydelse, der skal sikre, at alle har en mindsteindkomst, deltager i et træningskursus.

Bestræbelserne på at sikre, at det kan betale sig at arbejde fremfor at stå uden for arbejdsmarkedet, er i flere medlemsstater blevet udvidet fra kun at omfatte arbejdsløshedsforsikringsordninger til også at omfatte mindsteindkomstordninger. I Frankrig blev den i forvejen eksisterende mulighed for at lægge visse transbestemte ydelser (*allocation de solidarité spécifique, revenu minimum d'insertion*) oven i lønnen udvidet i 1998. Perioderne, hvor dette er muligt, er blevet forlænget, og det tilladte indkomstniveau er hævet. Denne mulighed gælder nu også for visse ydelser til enlige forsørgere og enker (*allocation de parent isolé, allocation d'assurance veuvage*). Tilsvarende skridt er taget i Belgien, Tyskland, Irland, Nederlandene og Danmark, og i Italien er der iværksat en forsøgsordning vedrørende en ny transbestemt ydelse, der for første gang skal sikre en national mindsteindkomst. For at fastholde et økonomisk incitament til at arbejde ses der i den forbindelse bort fra en indtjening svarende til 25% af mindsteindkomsten.

Trods 1990'ernes fokusering på aktive foranstaltninger er der i praksis kun sket en minimal omdirigering af ressourcerne fra passive til aktive foranstaltninger. Ifølge OECD-data om arbejdsmarkedsudgifter har den relative stigning i udgifterne til aktive foranstaltninger i Unionen siden 1994 og afslutningen af den økonomiske recessionsperiode været ubetydelig, idet de i 1998 tegnede sig for den samme andel af de samlede udgifter (lidt under 37%) som i 1990. Endvidere var det beløb, der anvendtes til aktive programmer pr. ledig i forhold til BNP det samme i 1998 som i 1994 og mindre end i 1990. Dette tyder på, at der stadig er plads til at udvide muligheden for deltagelse i aktive foranstaltninger til navnlig de dårligst stillede grupper.

4.4. Hovedmål: at sikre bæredygtig sundhedspleje af høj kvalitet

Presset på de sociale beskyttelsessystemer har i alle medlemsstaterne også givet sig udslag i et stigende behov for sundhedspleje, som i 1996 tegnede sig for lidt over 21½% af udgifterne til social beskyttelse svarende til 6% af BNP. Dette pres forstærkes af den stigende realindkomst og fremskridtene inden for knowhow og behandlingsudbud, som øger efterspørgslen og presser udgifterne i vejret. I alle medlemsstaterne har regeringerne søgt at finde en løsning, der både kan bremse udgiftsstigningen i sundhedssektoren og virkningerne heraf for de offentlige budgetter og sikre adgangen til sundhedspleje og ydelsernes kvalitet. Som en logisk følge heraf er søgelyset blevet rettet mod metoder til at øge produktiviteten og forbedre omkostningseffektiviteten.

Regeringerne har følgelig i alle medlemsstaterne strammet kontrollen med de samlede udgifter på sundhedsområdet, enten direkte for de offentlige sundhedssystemers vedkommende, eller indirekte ved at begrænse de offentlige bidrag i forbindelse med forsikringsbaserede ordninger. I mange lande med et offentligt sundhedsvæsen (Spanien, Italien, Sverige, Det Forenede Kongerige og Irland), er en større del af ansvaret for forvaltning og budgetallokering lagt over på regionale og lokale instanser, hvor behovet kan vurderes på tættere hold. Desuden er patienternes medfinansiering af medicin og behandling i mange lande blevet øget dels for at tilskynde brugerne til at anvende sundhedstjenesterne med omtanke og dels for at tilvejebringe yderligere finansieringsmidler. Endvidere er der sideløbende hermed udarbejdet lister over godkendt medicin og ikke-receptpligtige generiske lægemidler med henblik på at begrænse udgifterne til receptordningen.

I nogle medlemsstater har der imidlertid været kritik af den stigende patientbetaling. Især i Sverige, hvor denne blev hævet markant i 1990'erne, har der været stigende bekymring for, at lavindkomsthusholdninger, navnlig børnefamilier, undlader at søge den nødvendige behandling. Som følge heraf blev patientbetalingen for børn afskaffet i 1998, hvilket igen førte til øget bekymring for, at det ville resultere i en alt for stor efterspørgsel efter sundhedstjenester og nedskæringer i andre offentlige tjenester for at opveje det øgede ressourceforbrug i sundhedssektoren. Løsningen har bestået i at overføre flere øremærkede midler til de ansvarlige lokale myndigheder og forslag om at overføre ressourcer fra forsvarsområdet til sundhedsvæsenet. I Frankrig vil alle borgere blive omfattet af en basissygesikring, og supplerende sygesikring vil blive gratis for lavindkomsthusholdninger, svarende til omkring 6 mio. personer. I Luxembourg og Belgien er der ligeledes truffet foranstaltninger til at lette adgangen til sundhedspleje og sænke omkostningerne for de fattigste husholdninger, og i Spanien vil alle udlændinge, uanset om de opholder sig lovligt eller ulovligt i landet, få adgang til sundhedspleje på lige fod med landets egne borgere.

I Nederlandene blev en 20% patientafgift, der var lagt på behandling og medicin med undtagelse af hospitalsophold og praktiserende læger for at tilskynde folk til at benytte sundhedstjenesterne med omtanke, trukket tilbage i begyndelsen af 1999, fordi afgiften syntes

at havde ringe effekt på efterspørgslen, men til gengæld var forbundet med store administrationsomkostninger. I Tyskland, hvor udgifterne til sundhedspleje er blandt de højeste i Unionen, blev en række foranstaltninger, der var indført med henblik på at øge patientbetalingen, enten trukket tilbage eller suspenderet i begyndelsen af 1999, men loftet over lægernes gebyr blev fastholdt. De forslag, der aktuelt debatteres med henblik på at dæmpe stigningen i de offentlige udgifter, går ud på at begrænse det frie patientvalg og udbuddet af receptpligtig medicin og at fastsætte en øverste grænse for alment praktiserende lægers udgifter, hvilket har ført til advarsler om, at det kan få læger til at afvise at behandle ældre og kronisk syge patienter på grund af de høje omkostninger.

Andelen af privat deltagelse i de samlede udgifter til sundhedspleje i Unionen er steget en smule i løbet af 1990'erne - ifølge OECD-data, fra 22% i 1990 til lidt under 24% i 1997 - og har dermed øget den privatfinansierede andel af disse udgifter, der anvendes til social beskyttelse, til lidt over 30%. Omfanget af privat finansiering af sundhedsplejen varierer betydeligt, fra 40% af de samlede udgifter i Portugal og 30% i Italien til omkring 15% i Sverige, Det Forenede Kongerige, Belgien og Danmark og kun 8% i Luxembourg. I Italien, Finland og Sverige synes nedskæringer i de offentlige sundhedsudgifter at have ført til en stigning i de private udgifter hertil i perioden 1990-1997 - direkte såvel som indirekte, idet øget patientbetaling har været en af de metoder, der er anvendt til at nedbringe de offentlige udgifter.

5. DE ANVENDTE DATA

Analysen i beretningen er så vidt muligt baseret på kvantitative oplysninger om udgifterne til social beskyttelse, om de forskellige typer ydelser, finansieringskilder og nylige ændringer. Dette er vigtigt for at give et objektivt billede af udviklingen og de underliggende faktorer og dermed bidrage til at give en bedre forståelse af de ændringer, der finder sted i alle medlemstaterne, og implikationerne heraf, ikke alene for den økonomiske politik og de offentlige budgetter, men også for sociale aspekter som afhjælpning af fattigdom og social elendighed.

Muligheden for at foretage kvantitative analyser begrænses imidlertid af mangler i de tilgængelige data. Den nye ESSPROS-database om socialsikringens udgifter og indtægter, som Eurostat har udarbejdet i de senere år på et mere sammenhængende og tilfredsstillende klassifikationsgrundlag, og de undersøgelser, der er foretaget af Det Europæiske Fællesskabs Husholdningspanel (ECHP), giver en uvurderlig indsigt i indretningen af de sociale beskyttelsesordninger i medlemsstaterne og i de aktuelle udviklingstendenser. Der er imidlertid stadig store huller i dækningen.

Ud over visse problemer med sammenlignelighed indeholder ESSPROS-dataene således endnu ikke oplysninger om de sociale overførsler, der har form af skattelettelser, eller om skatter og afgifter på ydelserne, som reducerer både det nettobeløb, som modtagerne reelt får udbetalt, og de offentlige udgifter til overførselsindkomster. De omfatter heller ikke specifikke oplysninger om antallet af overførselsmodtagere eller, hvad der er lige så vigtigt, om, hvor mange der ikke modtager ydelser, hvilket gør det vanskeligt at vurdere systemernes effektivitet med hensyn til at sikre støtte til alle, der har et reelt behov for det, og de indeholder heller ingen oplysninger om de modtagne ydelsers gennemsnitlige størrelse. Manglen på data om modtagerne er ved at blive udbedret, i det mindste hvad angår arbejdsløshedsområdet, gennem udviklingen af et arbejdsmarkedsmodul i ESSPROS.

ECHP repræsenterer en alternativ undersøgelsesvinkel, idet panelet indsamler data om indkomst og indkomstkilder og om de omfattede personers personlige forhold, herunder deres beskæftigelsesmæssige status samt oplysninger om de husholdninger, de indgår i. Det største problem er, at panelets data er baseret på en meget lille undersøgelsesgruppe, bestående af omkring 60 000 husholdninger i hele Unionen, svarende til mindre end 200 000 mennesker, hvilket kan rejse tvivl om, hvor repræsentativ undersøgelsen er for små gruppers vedkommende.

Dette begrænser analysemulighederne, navnlig for de aspekter af den sociale beskyttelse, som kun vedrører et lille mindretal af befolkningen.

Der går desuden meget lang tid, før dataene bliver tilgængelige, hvilket begrænser de to kilders nytte som redskab for overvågningen af ændringer i systemerne. De analyserede data vedrører som et minimum situationen tre år tidligere, hvilket er længe nok til, at der kan være sket store ændringer. Det skal understreges, at der i begge tilfælde er tale om relativt nye datakilder, hvilket er en del af forklaringen på forsinkelsen, men det skal ligeledes understreges, at det er vigtigt, at der bliver adgang til mere tidssvarende data, hvis deres potentiale som redskab for politisk analyse skal kunne udnyttes fuldt ud.

6. SOCIAL BESKYTTELSE I DE CENTRAL- OG ØSTEUPØPÆISKE ANSØGERLANDE

Der er udbredt interesse for, hvorledes de sociale beskyttelsessystemer udvikler sig i de central- og østeuropæiske lande (CØE), som har ansøgt om medlemskab, en interesse der må formodes at blive større, i takt med at tiltrædelsen af Unionen rykker nærmere ². Omfanget af den aktuelle udvidelse – befolkningsmæssigt den hidtil største – er en af de faktorer, der indvirker på fremtiden for politikken vedrørende social beskyttelse i EU, som det blev understreget i Kommissionens meddelelse *En samordnet strategi til modernisering af den sociale beskyttelse*.

En strategi af den type, som foreslås i meddelelsen, og de udfordringer den skal imødegå, er ikke alene et anliggende for de nuværende 15 medlemsstater. De nye lande, som tilslutter sig EU, skal overtage hele den gældende fællesskabsret og -praksis, herunder alle aftaler, forpligtelser og politikker, som er fælles for medlemsstaterne, og som de udvikler i fællesskab. I forhold til den sociale beskyttelse indebærer dette både de bindende eksisterende direktiver og forordninger og de principper og værdier, som medlemsstaterne tilslutter sig med henblik på at sikre, at deres ordninger er gearret til at tackle nye problemer og udnytte nye muligheder. Den underliggende idé er, at veludformede og velfungerende sociale beskyttelsesordninger spiller en afgørende rolle som støtte til den økonomiske politik og forbedringen af de økonomiske resultater. Yderligere fælles ideer og idealer kan udmærket tænkes at opstå i forbindelse med medlemsstaternes drøftelser af den dagsorden, der foreslås i meddelelsen; i den forbindelse er det dog vigtigt at holde sig for øje, at selv om medlemsstaterne har en fælles vision vedrørende den sociale beskyttelses målsætning og de overordnede retningslinjer for udviklingen på dette område, står de fuldstændig frit med hensyn til, hvilke konkrete foranstaltninger de ønsker at iværksætte.

De fire mål, der er opstillet i Kommissionens meddelelse, er også udtryk for, hvad de sociale beskyttelsessystemer i ansøgerlandene skal præstere for at sikre den økonomiske, sociale og politiske stabilitet, der er nødvendig for at få det optimale udbytte af deltagelsen i det indre marked og ØMU. At sikre, at mænd og kvinder kan skaffe sig et sikkert underhold ved at arbejde, afhjælpe virkningerne for dem, der ikke kan dette, sikre en anstændig indkomst ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og adgang for alle til sundhedspleje af høj kvalitet og andre livsnødvendigheder kan kun styrke den politiske stabilitet og bidrage til at løse opgaverne i forbindelse med tiltrædelsen. De fordele, disse målsætninger indebærer for den enkeltes levevilkår, vil også være til fordel for de pågældende landes økonomi. At sikre en bæredygtig finansiering af sociale beskyttelsesforanstaltninger, ikke mindst til sikring af sundhedspleje og pensioner, vil være afgørende for at leve op til den økonomiske disciplin, der er forbundet med deltagelse i ØMU. Det er også afgørende, at de sociale beskyttelsessystemer fungerer effektivt, og derfor er det nødvendigt at etablere hensigtsmæssige administrative strukturer. Dette administrative aspekt er et prioriteret mål for EU's støtte til ansøgerlandenes forberedelser, der tager sigte på gennem bl.a. uddannelse og erfaringsudveksling at bistå dem med at styrke den offentlige administration på de områder, der er mest påtrængende som led i forberedelserne på medlemskab af EU.

² Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Den Slovakiske Republik og Slovenien.