



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.10.2000
KOM(2000) 622 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET
OG DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**Den fremtidige udvikling for den sociale beskyttelse på lang sigt:
Sikre og bæredygtige pensioner**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Den fremtidige udvikling for den sociale beskyttelse på lang sigt: Sikre og bæredygtige pensioner

1. INDLEDNING

Pensionssystemer omfatter både offentlige og private ordninger og hviler normalt på tre søjler: almene offentlige pensionsordninger, erhvervstilknyttede pensionsordninger og privattegnede pensionsordninger. Hver af disse søjler har særlige fordele og ulemper. Imidlertid gælder for alle medlemsstater, at den største del af de ældres indkomst består af offentlige pensionsordninger. Tilsammen giver de tre søjler i pensionssystemet de ældre i Europa en grad af velstand og økonomisk uafhængighed, som er uden fortilfælde. Befolkningens aldring og udsigten til, at de store efterkrigsårgange går på pension medfører imidlertid, at denne historiske præstation bliver stillet over for store udfordringer. Hvis der ikke gennemføres hensigtsmæssige reformer, vil befolkningsaldringen nå et omfang, der indebærer en risiko for, at den europæiske samfundsmodel og den økonomiske vækst og stabilitet i EU undermineres. Medlemsstaterne opfordres derfor til at udforme klare strategier, der sikrer deres pensionssystemer uden at destabilisere de offentlige finanser eller overbelaste økonomien.

Selvom pensionssystemerne forbliver medlemsstaternes ansvar, står det klart, at medlemsstaterne også kan lære meget af hinanden. Desuden vil pensionssystemernes bæredygtighed i høj grad være afgørende for EU's evne til at nå de fleste af de grundlæggende mål, der er opstillet i artikel 2 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, bl.a. målet om et højt socialt beskyttelsesniveau, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst samt social samhørighed. Derfor har Det Europæiske Råd opfordret til, at der samarbejdes om pensionsordningernes bæredygtighed i fremtiden. Denne meddelelse skitserer, hvorledes dette arbejde kan foregå.

Det Europæiske Råd besluttede på sit møde i Lissabon den 23.-24. marts 2000, at det ville *"give gruppen på højt plan vedrørende social beskyttelse mandat til under hensyn til det arbejde, der udføres i udvalget for økonomisk politik, (...) og som højeste prioritet på grundlag af en meddelelse fra Kommissionen at udarbejde en undersøgelse af, hvordan den sociale beskyttelse vil udvikle sig på lang sigt med særlig vægt på holdbarheden af pensionsordningerne inden for forskellige tidsrammer i årene indtil 2020 og eventuelt derefter"*¹. I forbindelse med behovet for at modernisere den sociale beskyttelse lød konklusionerne fra topmødet i Lissabon *"at denne udfordring bedre kan tages op som led i en samlet indsats"*.

Det Europæiske Råd diskuterede også pensionsordninger på mødet i Santa Maria da Feira den 19.-20. juni og understregede at *"med hensyn til den fremtidige udvikling af den sociale beskyttelse bør opmærksomheden navnlig rettes mod holdbare pensionsordninger gennem fastlæggelse af to aktionslinjer, som sigter mod bedre forudsigtelse af de fremtidige*

¹ Ved Rådets afgørelse af 29. juni 2000 (2000/436/EF) blev der nedsat et udvalg for social beskyttelse. Dette udvalg træder i stedet for arbejdsgruppen på højt plan.

udviklingstendenser og fremskaffelse af indgående viden om de seneste, nuværende eller forventede nationale strategier for pensionsreformer".

Denne meddelelse følger ovennævnte opfordringer ved at beskæftige sig med spørgsmålet om bæredygtige pensioner. Pensionssystemers bæredygtighed er et udtryk for deres evne til løbende at nå sociale mål, samtidig med at andre politiske mål opretholdes, fx sunde offentlige finanser og ret og rimelighed mellem generationerne. Bæredygtighed kan ikke sikres via et enkelt eller flere forskellige isolerede tiltag. Høj økonomisk vækst og en stigning i beskæftigelsen er altafgørende og vil i høj grad bidrage til bæredygtigheden. Sammen med reformer af selve pensionssystemerne vil det bidrage til at sikre deres bæredygtighed i endnu højere grad, når den usikkerhed, der er forbundet med emnets langsigtede karakter, tages i betragtning. Sådanne reformer kan vedrøre parametrene i de offentlige pensionsordninger og pensionssystemets struktur, dvs. de tre søjlers bidrag.

Formålet med meddelelsen er at informere gruppen på højt plan vedrørende social beskyttelse om udviklingen i pensionerne på lang sigt. Den sammenfatter de vigtigste problemer, som pensionsordninger vil komme til at stå over for og foreslår rammer for en analyse af udfordringerne og for politiske tiltag.

Temaer, som vedrører pensionsreformer, står allerede højt på den politiske dagsorden i medlemsstaterne (se bilag for at få et overblik over pensionssystemer og reformer). En del medlemsstater har allerede indledt reformer, som kan komme til at omfatte alle tre søjler i pensionssystemerne. Reforme af de offentlige pensionsordninger fokuserer hovedsageligt på at styre væksten i udgifterne, hvorimod forbedringer i erhvervstilknyttede eller privattegnede pensionsordninger ofte er nødvendige, for at de kan spille en større rolle i de ældres indtægtsgrundlag. Da systemerne varierer fra medlemsstat til medlemsstat, er et fælles tiltag for hele EU hverken ønskeligt eller hensigtsmæssigt. Der kan først skabes bæredygtige ordninger og sikre pensioner, når hver medlemsstat har kortlagt de nødvendige politiske ændringer og etableret den fornødne konsensus for, at de kan gennemføres.

Selvom medlemsstaterne anvender vidt forskellige tilgange, står de over for de samme, vigtige problemer. Som følge af befolkningsaldringen er der udsigt til en opsigtsvækkende stigning i de offentlige udgifter. Hvis der ikke gennemføres reformer, vil udgiftsniveauet for statsfinansierede pensionsordninger i nogle medlemsstater kunne nå op på 15-20% af BNP i 2030. I visse tilfælde vil pensionsforpligtelser uden fondsdækning udgøre op til 200% af BNP.² En kraftig vækst i andelen af pensionister vil utvivlsomt kræve, at der overføres flere ressourcer fra den erhvervsaktive del af befolkningen. Erhvervsfrekvensen og produktiviteten for de erhvervsaktive generationer vil således være vigtige faktorer for pensionisternes levevilkår. Alle medlemsstater har brug for at modernisere eller justere deres pensionsordninger og arbejdsmarkedspraksis, så de støtter hinanden og medvirker til at fremme den økonomiske vækst og den sociale samhørighed.

Som beskæftigelsesstrategien har vist, kan kollektive overvejelser på EU-niveau hjælpe medlemsstaterne med at sætte temaer øverst på den nationale politiske dagsorden. En åben erfarings- og idéudveksling, der bringer forskellige fremgangsmåder fra hele EU frem i lyset, giver mulighed for flere politiske tiltag. Endelig kan et sådant samarbejde, som inddrager alle

² Meddelelse fra Kommissionen - "Mod et indre marked for supplerende pensioner" (KOM/99/134 endelig udg.). Nyere tal for befolkningsaldringens konsekvenser for de offentlige udgifter vil om kort tid blive fremlagt af udvalget for økonomisk politik.

aktører, bidrage til at styrke offentlighedens tillid til pensionsordningerne ved at demonstrere, hvordan tilstrækkelige pensionsydelser kan gøres bæredygtige.

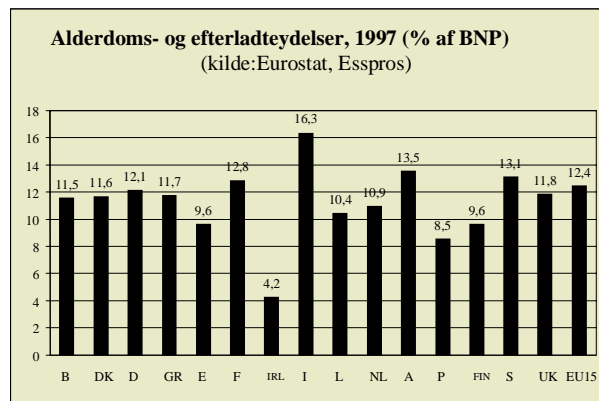
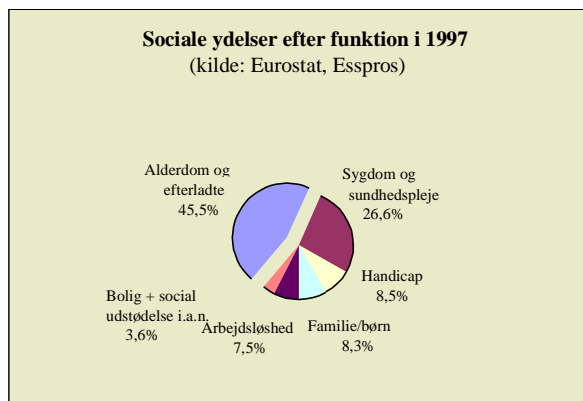
Modernisering og reform af pensionsordninger er en indviklet proces, som omfatter en lang række interessenter og aktører. En stor - og potentielt udsat - del af befolkningens økonomiske formåen afhænger af dette. Det er nødvendigt at respektere berettigede forventninger og at fastholde en rimelig og holdbar balance mellem rettigheder og pligter. Reformerne skal være tilstrækkelige til at imødekomme udfordringerne, troværdige, gennemskuelige og klare i deres konsekvenser og skal give folk tid til at tilpasse sig. Reformprocessen kræver, at alle relevante aktører inddrages og arbejder aktivt for ændringerne. Derfor er det nødvendigt i tide at udarbejde omfattende reformstrategier, længe før der opstår akutte finansielle problemer.

Målet er således at stimulere en fælles indsats, som kan munde ud i praktiske eksempler på, hvordan tilstrækkelige pensionsydelser kan gøres bæredygtige samtidigt med, at sunde offentlige finanser og ret og rimelighed mellem generationerne fastholdes. For at nå de overordnede strategiske mål, som blev formuleret på Lissabon-topmødet, er det særdeles vigtigt, at Kommissionen og medlemsstaterne har held til at gennemføre dette mål. Denne meddelelse inddrager alle de faktorer, som har indflydelse på pensionsordningerne - herunder beskæftigelse og økonomi - og beskæftiger sig altså ikke kun med parametre for udformning af pensionsordningerne. Således fastslår den, at medlemsstaternes bedste chance for fremover at kunne tilbyde sikre pensioner og bæredygtige pensionsordninger går via Lissabonstrategiens forslag om gensidig styrkelse af sociale og økonomiske politikker.

2. UDFORDRINGER FOR PENSIONSORDNINGERNE

De fleste af de ressourcer, som er til rådighed for ældre, tildeles gennem pensionsordninger. Pensioner udgør størstedelen af den samlede støtte til pensionister, heraf udgør offentlige pensionsordninger hovedindtægtskilden. Alderspension og efterladtepension tegner sig tilsammen for næsten 45% af udgifterne til social beskyttelse i EU, eller omkring 12% af BNP (se figurerne nedenfor).³ De fleste af udgifterne til alders- og efterladtepensioner stammer fra lovbestemte pensionsordninger og finansieres gennem sociale sikringsbidrag og almindelig beskatning. Da ældre også hyppigst bruger sundhedssystemet og modtager langtidskrævende pleje, tilhører de den gruppe i samfundet, som er mest afhængig af det sociale sikkerhedsnet. Den næststørste post på budgettet for social beskyttelse er sundhedssystemet, som udgør mere end 7% af BNP.

³ I disse tal er der ikke taget højde for eventuelle skatter og bidrag pålagt sociale ydelser. Sådanne nettotal for sociale udgifter er vanskelige at udregne og er endnu ikke bredt tilgængelige.



I løbet af de sidste årtier har Europas pensionsordninger været bemærkelsesværdigt effektive med hensyn til at nå deres sociale mål. Offentlige pensionsydelser har fuldstændig ændret alderspensionisternes indkomstsikkerhed og relative indkomst. De har gjort ældre uafhængige og givet dem en længere periode med fritid efter deres arbejdsliv.

Risikoen for fattigdom i alderdommen var engang udbredt, men er nu blevet kraftigt reduceret ligesom antallet af mennesker, som er afhængige af deres børn eller indtægtsbestemte ydelser, også er faldet. Pensionsordningerne har opnået dette til trods for en markant stigning i den forventede levetid og i antallet af pensionister i løbet af de sidste to årtier.

Den største og mest uundgåelige langsigtede udfordring, som dagens pensionsordninger står over for, er demografisk aldring. Imidlertid skyldes behovet for reform af pensionsordningerne ikke kun den demografiske balance. Der er en meget vigtig vekselvirkning mellem pensioners finansielle bæredygtighed, den økonomiske vækst og beskæftigelsen, som ikke bør ignoreres. På den ene side kan økonomisk vækst og beskæftigelse føre til nye muligheder, og det er af grundlæggende betydning, at antallet af beskæftigede øges for at stabilisere eller endda reducere andelen af økonomisk afhængige. På den anden side skal pensionsordninger fungere bedre både med hensyn til at nå de sociale mål og til at støtte EU's mål for beskæftigelsen og væksten.

2.1. Konsekvenserne af de demografiske forandringer

I de næste tiår vil antallet af ældre i forhold til antallet af personer i den erhvervsaktive alder stige drastisk. Ingen forsvarlige politiske foranstaltninger vil kunne modvirke disse ændringer i EU-landenes demografiske struktur. Det er imidlertid ikke den demografiske ældrebyrde, men derimod forsørgerbyrden, der har betydning for pensionernes bæredygtighed.

Længere forventet levetid som følge af højere levestandard, bedre lægebehandling og lavere fødselsrate er baggrunden for en tendens, hvor ældre udgør en stadigt større del af befolkningen. Denne tendens er ikke ny og vil fortsætte. Der er ingen tegn på, at udviklingen inden for lægevidenskaben vil aftage, og tidligere forsøg på at forudsige demografisk udvikling har haft en tendens til at undervurdere stigningen i den forventede levetid. Fødselsraten er nu et godt stykke under det niveau, der kræves for at kunne opretholde det nuværende befolkningstal. Den kan dog stige, hvis nogle af de eksisterende hindringer og problemer i forbindelse med at stifte familie (især hvad angår arbejdsmarkedsforhold, boligforhold og børnepasning) overvindes. Fødselsraten har en tendens til at være højere i medlemsstater, der har indført en fornuftig politik, som skaber balance mellem arbejdsliv og familieliv. Alligevel er den også i disse medlemsstater for lav til at forhindre befolkningens aldring.

I de kommende årtier vil den vigtigste nye udvikling være, at de store årgange, som blev født efter Anden Verdenskrig, når pensionsalderen. Denne demografiske pukkel i første omgang blive afspejlet i en aldrende arbejdsstyrke, for så fra 2010 at medføre en drastisk stigning i antallet af pensionister og senere et øget pres på sundhedssystemet og ældreomsorgen.

Ældrebyrden vil stige brat over de næste 30-40 år. Ifølge Eurostats langsigtspregninger vil antallet af mennesker i den erhvervsaktive alder i EU pr. pensionist være halveret i 2050, idet det vil falde fra 3,5 til 1,8 (se tabel 1). De demografiske påvirkninger fra de store efterkrigsårgange vil begynde at aftage omkring 2030 og forventes at forsvinde senest midt i dette århundrede⁴.

Stigningen i antallet af ældre vil være så stor, at stigningen i den demografiske ældrebyrde hverken kan standses ved en pludselig stigning i fødselsraten eller ved et realistisk omfang af indvandring. Ændringer i fødselsraten begynder først at slå igennem på arbejdsmarkedet 20 år senere. Til gengæld kan indvandring hjælpe med at øge beskæftigelsen - men en evt. positiv indvirkning afhænger af, i hvilket omfang indvandrere kan opnå tilstrækkelig integration på arbejdsmarkedet.

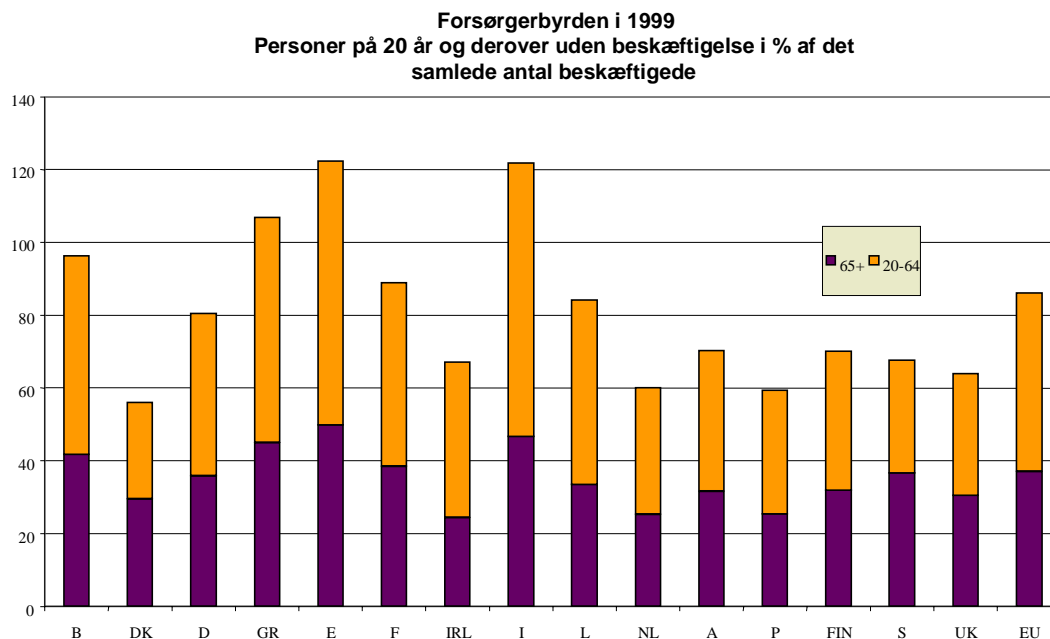
Tabel 1: Prognose for udviklingen i ældrebyrden i EU's medlemsstater (65-årige og derover i forhold til 20-64-årige)

%	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	29,5	31,1	38,0	48,8	53,5	52,0
DK	25,5	29,6	35,7	42,0	47,0	43,7
D	28,0	34,1	38,6	50,3	57,0	56,1
GR	30,2	33,6	38,0	44,4	54,7	61,6
E	28,7	30,7	35,2	44,7	59,8	68,7
F	28,5	29,5	38,1	46,4	52,1	53,2
IRL	20,3	20,5	26,2	32,1	38,4	46,6
I	30,7	35,5	42,1	52,9	67,8	69,7
L	24,8	27,6	33,0	42,5	47,2	43,5
NL	23,1	26,2	34,7	44,2	50,1	46,9
A	26,3	30,1	34,5	47,0	57,0	57,7
P	26,7	28,5	32,2	37,2	46,3	50,9
FIN	25,9	29,7	41,4	49,5	49,7	50,6
S	30,9	33,8	39,8	45,4	48,9	48,5
UK	27,8	28,5	33,9	43,1	49,1	48,5
EU-15	28,3	31,4	37,3	46,8	55,0	55,9

Imidlertid afhænger pensionernes bæredygtighed ikke af ældrebyrden, men af hvad ældrebyrden betyder for den (betydeligt større) økonomiske afhængighedskvotient (forsørgerbyrden) og for overførselsbetalinger. Det er således langt mere relevant for en vurdering af pensionernes fremtidige bæredygtighed at se på antallet af beskæftigede i forhold til antallet af personer, som ikke arbejder. Den nuværende forsørgerbyrde (personer på 20 år og derover, som ikke er beskæftiget i forhold til det samlede antal beskæftigede) er 0,86 i EU, hvilket betyder, at der er næsten lige så mange personer i den erhvervsaktive alder uden

⁴ Arbejdsgruppen under udvalget for økonomisk politik, som beskæftiger sig med aldringens konsekvenser for de offentlige udgifter, er for øjeblikket i gang med at udvikle prognoser for de nationale offentlige pensionsudgifter i forhold til BNP frem til 2050. Når de er klar, vil prognoserne kunne bruges som indikatorer for, hvor stor den demografiske udfordring bliver, når den rammer de offentlige pensionsordninger.

beskæftigelse som med beskæftigelse. I gruppen af ikke beskæftigede voksne er næsten 6 ud af 10 under 65 år og mange modtager forskellige former for støtte. Man kunne forvente, at forsørgerbyrden bliver påvirket i negativ retning pga. den stigende ældrebyrde, men ved at reducere antallet af ubeskæftigede i den erhvervsaktive alder vil det være muligt at reducere aldringens økonomiske konsekvenser, så den byrde, som de beskæftigede skal bære, bliver mindre. Derfor er det afgørende spørgsmål: I hvilken udstrækning vil det være muligt at modvirke aldringens påvirkning af forsørgerbyrden ved at øge erhvervsfrekvensen?



2.2. Pensionsreformens politiske og økonomiske dimensioner

Reformer, der skal gøre pensionsordningerne bæredygtige, kan være politisk vanskelige. Det vil være nødvendigt at nå frem til så bred konsensus som muligt. Reformerne skal være omfattende og ikke udelukkende begrænse sig til pensioner. I den forbindelse vil en vellykket strategi for økonomisk vækst være en vigtig faktor. At opretholde bæredygtige pensioner i en tid med aldring i befolkningen indebærer, at der skal findes en ny og permanent balance mellem bidrag og pensionsret og mellem den erhvervsaktive og den pensionerede del af befolkningen. Dette udgør en større politisk udfordring.

En omfattende strategi til sikring af bæredygtige pensioner i en tid med demografisk forandring kan kun udvikles og gennemføres på basis af konsensus mellem og inden for generationerne. Det er vigtigt, at alle relevante interessenter inddrages og deltager aktivt. En sådan enighed vil kunne føre til mere stabilitet og forudsigelighed i pensionsordningerne.

Det er altafgørende for pensionsordningers bæredygtighed, at de har befolkningens tillid og udbredte accept. Offentlige pensionsordninger baseret på "pay-as-you-go"-princippet er kommet i fokus, fordi aldringens konsekvenser for disse ordninger er meget klare og direkte, hvorimod de ved bidragsfinansierede ordninger vil være langt sværere at forudse. Regeringerne kan mindske sådanne bekymringer ved at lægge en klar og troværdig strategi for, hvordan pensionsordningernes bæredygtighed sikres.

Fornuftige makroøkonomiske politikker og vækstfremmende strukturreformer, som skaber et gunstigt klima for økonomien og erhvervslivet, er nødvendige for pensionsordningernes bæredygtighed i fremtiden. Den integrerede strategi, som blev udformet på Lissabon-topmødet, giver medlemsstaterne en glimrende anledning til at tage denne udfordring op.

Økonomisk vækst er af afgørende betydning for de offentlige finanser. Selvom mange offentlige pensionsordninger har specifikke indtægtskilder i form af sociale bidrag, udgør almindelige statsbetalte bidrag til alle sociale beskyttelsesordninger⁵ næsten ti procent af BNP for EU som helhed. Denne forbindelse mellem almindelige statsbudgetter og pensionsordningernes specifikke finansieringssystemer betyder, at en ukontrolleret stigning i udgifterne til pensioner kan gøre de offentlige finanser ustabile. Omvendt afhænger regeringernes evne til at støtte pensionsordningerne af andre faktorer, som er afgørende for sunde offentlige finanser.

På indtægtssiden er regeringernes fortsatte evne til at opkræve skatter og bidrag altafgørende. Denne evne kan påvirkes af skatteunddragelse, uensartede eller fleksible skatteregler i forskellige lande og således af muligheden for, at økonomiske aktiviteter flyttes til de lande, der har den bedste balance mellem skatter/bidrag og offentlige tjenesteydelser. En nedsættelse af den samlede skattebyrde - især skatten på arbejde - med henblik på at skabe incitament for vækst og beskæftigelse bør også overvejes. På udgiftssiden vil udviklingen i andre poster på det offentlige budget være vigtig. Hvor der er sunde makroøkonomiske politikker og sund budgetdisciplin, vil udfordringen bestå i at sikre, at stigende pensionsudgifter ikke fortrænger andre legitime fordringer i forhold til det offentlige budget. En enkelt større udgiftspost - renter af offentlig gæld - bør reduceres som led i forberedelserne til aldringsrelaterede udgifter. Derfor bør medlemsstaterne forberede sig tilstrækkeligt på en stigning i de aldringsrelaterede udgifter.

En satsning på privat, bidragsfinansieret pension i form af erhvervstilknyttede eller privattegnede pensionsordninger kan være et nyttigt redskab til at lette presset på de offentlige finanser. Som følge heraf bliver udviklingen i de finansielle aktiver en vigtigere faktor for ældre menneskers levestandard. Dynamikken på det finansielle marked påvirkes også af de demografiske ændringer, idet efterspørgslen efter finansielle aktiver vil stige, efterhånden som en stor gruppe sparer op til pension.

I mange medlemsstater er reformprocessen allerede godt i gang. Der gøres forsøg på at finde en balance mellem målene om på den ene side at kunne tilbyde de ældre en tilstrækkelig og sikker indkomst og på den anden side at gøre pensionerne bæredygtige. Selvom detaljerne i de forholdsregler, som medlemsstaterne indfører, er forskellige, fokuseres der i praksis på at begrænse behovet for overførsler i fremtiden, hvilket især gælder de overførsler, staten er ansvarlig for, eller på at øge de tilgængelige finansielle ressourcer. De indebærer, at den officielle pensionsalder forhøjes eller af det antal år, man skal have indbetalt bidrag for at være berettiget til fuld pension sættes op, at ydelserne reduceres i forhold til tidligere indkomst, eller at de knyttes tættere til indbetalingerne, at der oprettes særlige fonde til finansiering af fremtidige overførsler eller at udviklingen af private fondsbaserede pensionsordninger stimuleres⁶. Disse reformer kan i mange tilfælde forbedres, hvis de blev integreret i en mere omfattende strategi, der dækker reformen af den sociale beskyttelse,

⁵ Data, som særskilt angiver størrelsen af de statslige bidrag til pensionsordninger, er ikke tilgængelige.

⁶ Kommissionen udgiver regelmæssigt beretninger om medlemsstaternes politikker inden for social beskyttelse. Den seneste af disse er: *Beretning om social beskyttelse i Europa 1999* (KOM/2000/0163 endelig udg.).

fremme af beskæftigelsen og de makroøkonomiske politikker. Det gunstige økonomiske klima, vi har nu, bør udnyttes til at indføre omfattende reformer.

2.3. Forholdet mellem pensioners bæredygtighed, Lissabon-strategien og fremme af beskæftigelsen

De nuværende pensionsordninger har tendens til at tilskynde ansatte til at forlade arbejdsmarkedet før tiden og anvendes ofte, når virksomheder skal nedbringe deres medarbejderstab for at undgå overskydende arbejdskraft. Ofte tager de ikke højde for forskellige, individuelle behov. Nogle pensionsordninger er utilstrækkelige for de mest mobile og fleksible medlemmer af arbejdsstyrken. Mere generelt er det nødvendigt at gå de incitamenter, der ligger i pensionsordningernes struktur, efter i sømmene for at sikre, at de virker til gunst for beskæftigelsen.

Det Europæiske Råd i Lissabon formulerede en overordnet strategi for bæredygtig økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed. På grund af demografiske ændringer skal en sådan større arbejdsstyrke opbygges i en tid, hvor befolkningen bliver ældre og antallet af personer i den erhvervsaktive alder falder. Det vil medføre, at hele spektret af økonomiske, sociale samt arbejdsmarkedsmæssige politikker, som blev nævnt på Lissabon-topmødet, stilles over for yderligere udfordringer. Pensionsordninger skal være kompatible med og i stand til at bidrage positivt til gennemførelsen af alle strategiens elementer. De vigtigste udfordringer for pensionsordninger i den henseende er deres vekselvirkning med arbejdsmarkedet. Pensionernes bæredygtighed, men også udsigten til knaphed på arbejdsmarkedet og mangel på færdigheder i fremtiden, giver et presserende behov for at udvikle en strategi for udnyttelse af hele samfundets beskæftigelsespotentialer.

Konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Lissabon viste, at medlemsstaterne på basis af en bæredygtig økonomisk vækst på 3 % af BNP skulle kunne opnå en samlet gennemsnitlig erhvervsfrekvens på 70% og over 60% for kvinder i år 2010. En stigning i beskæftigelsen, der lever op til disse mål, spiller en afgørende rolle med hensyn til at sikre pensionssystemernes bæredygtighed. Naturligvis skal andre parametre også justeres på samme tid (fx pensionsalderen, bidragenes niveau eller pensionernes relative niveau). En stigning i det nuværende beskæftigelsesniveau for kvinder og ældre arbejdstagere vil være altafgørende. I den sammenhæng spiller pensionsreformer en vigtig rolle med henblik på at skabe bedre incitamenter for beskæftigelse.

Kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet er tydeligvis et af de vigtigste punkter. Kvinder har stadig særlige problemer med at opnå lige adgang til arbejdsmarkedet, med at opnå forfremmelse, ligeløn og med at skabe balance mellem arbejdsliv og familieliv. Selvom det reelle antal ekstra job, som er blevet skabt i den sidste halve snes år, næsten alle er gået til kvinder, har væksten i antallet af arbejdspladser ikke kunnet holde trit med kvindernes søgning til arbejdsmarkedet, og erhvervsfrekvensen for kvinder er stadig lavere end for mænd. En af grundene til det er at de ofte i perioder må afbryde karrieren for at tage sig af omsorgsopgaver. Sådanne perioder kunne krediteres bedre i pensionssystemerne. Der bør også foretages justeringer, så kvinders incitament til at indtræde, genindtræde eller forblive på arbejdsmarkedet styrkes. Endelig er det nødvendigt i denne sammenhæng at overveje individualisering af pensionsrettighederne.

Et andet nøgleproblem er, at ældre arbejdstagere trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet for tidligt. I de fleste medlemsstater er den reelle pensionsalder et godt stykke under den alder, der normalt giver ret til pension i henhold til almindelige, lovfæstede pensionsordninger. Denne tendens skyldes hovedsageligt, at pensionsordninger fortsat rummer betydelige

incitamentet til at søge pension før den egentlige pensionsalder. I de fleste pensionsordninger vil fortsat arbejde udover den første pensionsmulighed betyde, at man skal betale sociale bidrag uden at opnå yderligere pensionsrettigheder. Desuden bliver arbejdsindtægter i mange tilfælde hårdere beskattet end pensioner. Strukturer, som giver skattemæssige eller andre økonomiske fordele, mens de straffer mennesker for at fortsætte med at arbejde, underminerer princippet om, at det skal kunne betale sig at arbejde. Sådanne strukturer fører ikke blot til spild af menneskelige ressourcer og en underminering af EU's beskæftigelsesmål, de forøger også pensionsordningernes omkostninger betydeligt.

Tabel 2: Beskæftigelsesfrekvens fordelt på aldersgrupper i 1999

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15
50-54	60.3	80.4	73.4	60.1	57.2	74.1	62.1	57.2	64.6	70.2	72.7	71.4	78.9	84.2	75.9	69.2
55-59	36.9	70.9	55.1	47.4	44.8	46.8	50.5	36.6	38.2	49.6	41	59.1	54.6	77.8	62.1	50.7
60-64	12.9	34	19.6	30.4	24.7	10.1	35.9	17.9	12.9	18.6	11.7	43.6	22.2	47.9	35.6	22.3
65-69	3.8	6.2	5	11.5	3.9	2.1	14.3	6.2	i.o.	5.2	4.9	24.8	4.4	10.7	11.6	6.5

Kilde: Eurostat Labour Force Survey

Problemet med for tidlig afgang fra arbejdsmarkedet forværres ikke blot af objektivt begrundede problemer (eksempelvis forældede færdigheder), som ældre, ledige arbejdstagere oplever, når de søger beskæftigelse, men også af en ledelsespraksis, som virker diskriminerende mod dem, såvel på arbejdspladsen som på arbejdsmarkedet. Under disse omstændigheder er tidlig pensionering ofte en mulighed for arbejdsgivere, fagforeninger og arbejdstagere, når der skal ske nedskæringer i medarbejderstaben. Denne fokusering på alder afspejles ofte i den praksis, der gælder for beskæftigelsespolitik: ældre medarbejdere oplever ofte, at de er afskåret fra de formidlings-, aktiverings og efteruddannelses tilbud, som yngre arbejdstagere har adgang til.

I en situation med befolkningsaldring vil pensionsordningerne ikke længere kunne bære de omkostninger, der opstår, når virksomheder skiller sig af med ældre arbejdstagere med forældede færdigheder, eller når arbejdstagere tvinges til at gå på pension pga. usunde arbejdsforhold. I øvrigt er arbejdstagere i stigende grad raske nok til at fortsætte med at arbejde indtil den officielle pensionsalder eller endda længere, hvis de ønsker det.

Hvis tendensen med tidlig pensionering skal vendes, er det nødvendigt, at ældre medarbejdere tilbydes bedre beskæftigelsesmuligheder, at argumenterne mod at arbejde længere, i form af muligheder for tidlig pensionering og skattefordele reduceres, samtidig med at der lægges mere vægt på at opretholde ældre arbejdstageres beskæftigelsesegnethed. Pensionsordningerne må nødvendigvis justeres på flere punkter for at understøtte et længere arbejdsliv.

I den forbindelse synes faste, lovfæstede pensionsalder i stigende grad ude af trit med de fleste ældres udsigt til et længere liv og et bedre helbred. Rådet henstillede allerede i 1982⁷ til indførelse af fleksible eller gradvise pensionsordninger. De kunne anvendes til at fremme en stigning i arbejdsstyrken og dermed bidrage til at gøre pensionsordningerne bæredygtige på langt sigt.

Når man forsøger at fremme aktiv deltagelse, bør der desuden tages hensyn til forskellige kategorier af dårligt stillede grupper. Faktisk vil en strategi, der omfatter disse grupper, ikke

⁷ Rådets henstilling af 10. december 1982 om principperne for Fællesskabets politik vedrørende pensionsalder (82/857/EØF), EFT L 357 af 18.12.1982, s. 27-28.

blot reducere spildet af menneskelige ressourcer, den vil også hjælpe med at dæmme op for de økonomiske og sociale omkostninger i forbindelse med social udstødelse og frigør derved ressourcer og bidrager til den overordnede bæredygtighed.

Pensionsordningerne skal også tilpasses, så de bliver bedre til at dække de behov, en mere mobil og uensartet arbejdsstyrke har. I særdeleshed skal enhver straf for usædvanlige karrieremønstre eller for mobilitet - det være sig geografisk eller beskæftigelsesmæssig - elimineres. Især har mange erhvervstilknyttede pensionsordninger en tendens til at medføre store omkostninger for personer, som skifter job eller afbryder karrieren.

På længere sigt behøver Europas jobpotentiale ikke blive begrænset af befolkningens størrelse. Det vil være muligt at tiltrække indvandrere, også højt kvalificerede personer, fra tredjelande. Beskæftigelsen kan stige yderligere, hvis fødselsraten stiger igen. Selvom faktorerne bag fødselsraten naturligvis er komplekse, ville flere familievenlige arbejdspladser og offentlige politikker, som gør det lettere for forældre at skabe balance mellem karriere og familielivets pligter, uden tvivl have en positiv effekt.

Set i lyset af befolkningsaldringen er det vigtigste krav til den politiske udvikling, at hele samfundets sociale og økonomiske potentiale bliver mobiliseret. En integreret politik med teknologibaseret vækst i produktiviteten, flere og bedre job og større social samhørighed, som det blev formuleret på Lissabon-topmødet, udgør det nødvendige grundlag for denne mobilisering.

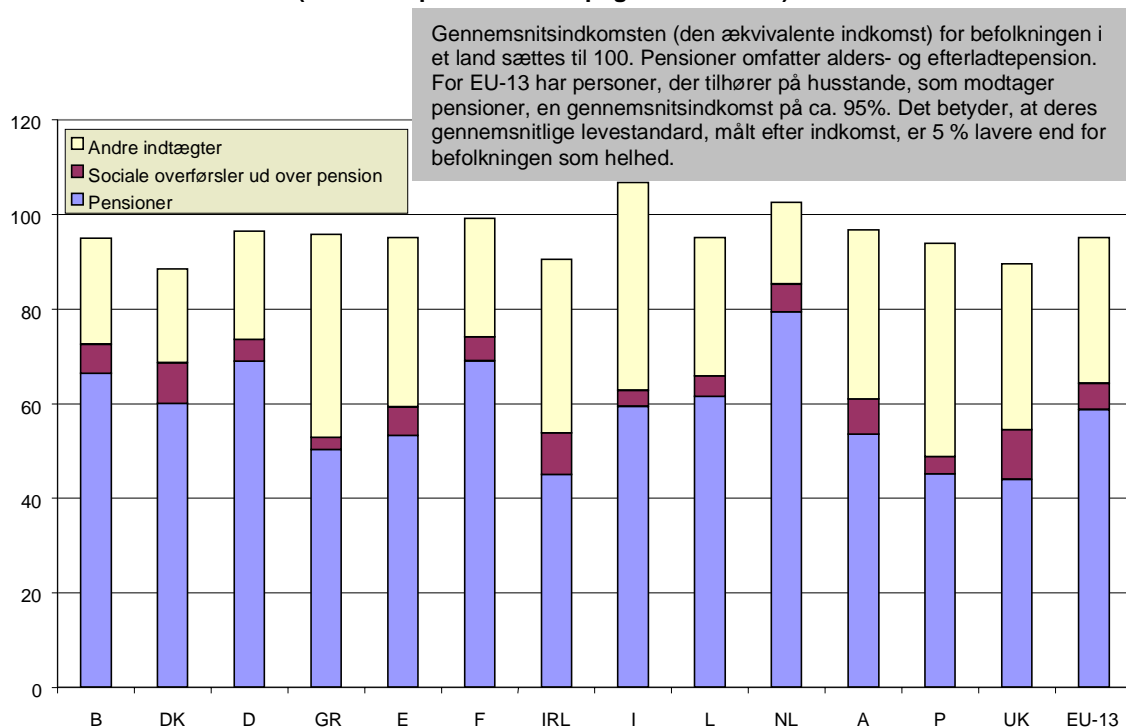
2.4. Sikring af tilstrækkelige og retfærdige pensioner

Pensionsordningerne har sikret, at ældre i dag har en rimelig levestandard. Der er dog stadig huller i sikringen af ældres indkomst. Især blandt ældre kvinder er fattigdomsfrekvensen højere end gennemsnittet. Det er derfor vigtigt for solidariteten i pensionsordningerne, at børnepasning og andre omsorgsopgaver gøres pensionsberettiget, ligesom lavtlønnede arbejdstagere bør kunne betale nedsatte bidrag. De huller, der i dag findes i pensionsordningerne med hensyn til tilstrækkelighed og retfærdighed, gør det vanskeligt at opfylde målsætningen fra Lissabon-topmødet om at skabe større social samhørighed. Det vil være nødvendigt at tage hånd om sådanne utilstrækkeligheder, ellers risikerer man, at de forværres på grund af befolkningsaldringen.

Den gennemsnitlige justerede nettoindkomst⁸ for personer, der tilhører husstande, som mindst modtager én pension (alderspension eller efterladtepension) er meget tæt på den gennemsnitlige indkomst for hele befolkningen. Pensionsordninger bidrager med ca. 60% af den samlede nettoindkomst for disse personer. Yderligere indtægter omfatter andre sociale overførsler, indtægter fra fast ejendom eller anden formue og indtægter fra arbejde (især i de tilfælde, hvor pensionister deler husholdningen med personer, som stadig er beskæftiget).

⁸ Nettoindkomsten justeres pr. "voksenækvivalent" for at tage højde for forskelle i husstandens størrelse og sammensætning: den indkomst, en husstand modtager, divideres med dens "ækvivalente størrelse", som udregnes ved at bruge en modificeret udgave af OECD's ækvivalensskala. Ethvert medlem af en given husstand - barn eller voksen - tildeles den samme ækvivalente indkomst.

**Relativ ækvivalent indkomst for personer fra husstande, som modtager pensioner
(100 = alle personer i det pågældende land)**



Kilde: European Community Household Panel, 3rd wave, 1996 (Eurostat, Statistics in Focus, Theme 3 – 9/2000, Social benefits and their redistributive effect in the EU)

På trods af denne succes er der stadig tilfælde, hvor pensionsordningerne ikke formår at yde tilstrækkelige minimumsressourcer til de ældre. Ældre kvinder, som udgør 2/3 af alle pensionister over 75 år, har en øget risiko for fattigdom i mange medlemsstater. I nogle lande er fattigdomsfrekvensen stadig højere blandt ældre mennesker end i den samlede befolkning, selvom forskellen er blevet mindre. Når der ikke findes nogen mindstepension, fører korte beskæftigelsesperioder samt karriereafbrydelser ofte til utilstrækkelige pensionsydelse, især for kvinder uden tilstrækkelige afledte rettigheder.

Kvindernes stigende deltagelse på arbejdsmarkedet burde medføre, at de opnår bedre økonomisk sikring i deres alderdom. Alligevel er kvinder stadig mere tilbøjelige til at ofre deres karrierer af familiemæssige grunde og således akkumulere færre pensionsmidler end deres partnere. Så længe familier er stabile, vil pensionsordningerne sandsynligvis sørge for tilstrækkelig sikring gennem afledte rettigheder. Men eftersom antallet af skilsmisser er stigende, bliver princippet med at dele pensionsrettighederne mellem ægtefællerne stadig vigtigere.

Pensionsreformer skal gennemføres under hensyntagen til sådanne utilstrækkeligheder. Især kan det vise sig, at nedskæringer i udgifterne ikke er så finansielt fordelagtige som ventet, hvis de fører til øget afhængighed af indtægtsbestemt socialhjælp og på denne måde flytter udgifterne fra pensionssystemet til andre former for social beskyttelse. Naturligvis kan øget anvendelse af indtægtsbestemt bistand bidrage til at reducere statens udgifter. Men indtægtsbestemt bistand og afhængighed af støtte fra familie og slægtninge kan også underminere incitamenterne til at arbejde (deltidsarbejde efter pensionering fra ens hovedbeskæftigelse eller til at tjene penge for at kunne dække ældre familiemedlemmers behov) og til at finansiere ens egen pension (personer med lave indtægter vil måske ikke forvente en pension, der er over niveauet for social bistand).

Pensionsreformer, som sigter mod at give erhvervstilknyttede og privattegnede pensionsordninger en større rolle, skal også afhjælpe visse svagheder i disse ordninger. Lange karenperioder på erhvervstilknyttede pensioner gør det vanskeligt for personer, som ikke tilhører virksomhedens faste arbejdsstyrke, at optjene tilstrækkelige pensionsmidler. Høje administrationsgebyrer for privattegnede pensioner kan gøre dem meget uattraktive for lavt lønnede arbejdstagere og praksis med at lægge afgift på de første bidrag (front loading) medfører, at det er forbundet med høje omkostninger at forlade systemet igen. På EU-plan er der behov for at gøre noget ved den manglende koordinering mellem sådanne ordninger - især med hensyn til beskatning - for at fjerne forhindringer for mobilitet på tværs af grænserne.

En styrkelse af den forsikringsmatematiske forbindelse mellem bidrag og ydelser (et tiltag, som ville styrke pensionsordningernes beskæftigelsesincitament) ville ikke nødvendigvis svække solidariteten. Mange pensionsordninger sørger for en omfordeling af ressourcerne til fordel for de mindre velhavende, når de fx garanterer en minimumspension uanset beskæftigelse eller bidragenes størrelse, eller når bidragene opkræves på alle typer indkomster, samtidig med at der er loft over ydelserne. På den anden side kan pensionsordninger forfordele arbejdstagere med fysisk arbejde (ud fra et forsikringsmatematisk synspunkt), hvis pensionerne udregnes på grundlag af endelig indkomst eller på grundlag af et antal år med høj indkomst, uden at der tages højde for hele bidragsperioden og kortere forventet levealder..

2.5. Forvaltning af finanser og udgifter

En strategi for bæredygtige pensioner bør fokusere på at mobilisere hele samfundets potentiale og på at reformere selve pensionsordningerne⁹. Ved at hæve erhvervsfrekvensen for den del af befolkningen, der er i den erhvervsaktive alder, kan vi i høj grad modvirke aldringens konsekvenser for udviklingen i afhængighedsbyrden. Det ville lette det finansielle pres på de offentlige pensionsordninger, der skyldes aldringen og mindske behovet for at gennemføre smertefulde nedskæringer i pensionsydelser eller stigninger i bidrag og skat. Reform af pensionsordningerne er, imidlertid nødvendig for at de kan medvirke til at øge beskæftigelsen og især til at motivere ældre arbejdstagere til at forblive på arbejdsmarkedet. Gennemførelse af Lissabon-strategien vil forbedre pensionsordningernes evne til at løse problematikken med utilstrækkelige pensioner kraftigt .

Gruppen på højt plan vedrørende social beskyttelse foreslog i sin statusrapport til Det Europæiske Råd i Feira, at en analyse af pensionsreformstrategierne også skal overveje, hvordan finanser og udgifter skal forvaltes.

Som tidligere nævnt hænger dette spørgsmål sammen med beskæftigelsen. På den ene side vil en effektiv måde til fremskaffelse af flere pensionsmidler være at øge antallet af bidragydere gennem et øget beskæftigelsesniveau. På den anden side vil en reform af pensionsordningerne, som forbedrer incitamenterne til at blive på arbejdsmarkedet, hjælpe med til at øge beskæftigelsesniveauet. Hvis den reelle pensionsalder sættes op, kan det resultere i meget store besparelser under forudsætning af, at øgede udgifter inden for andre områder kan undgås.

Det er nødvendigt, at undersøgelsen af pensioners bæredygtighed yderligere analyserer de forskellige måder, hvorpå der kan sikres bredere og stærkere indtægtsgrundlag for

⁹ En sådan strategis mulige indhold i forbindelse med befolkningsaldring generelt blev diskuteret i KOM(99)221 endelig udg. "Et Europa for alle aldersgrupper – Til fremme af velstand og solidaritet mellem generationerne", som fokuserede på politikker i forbindelse med aldring.

pensionsordninger gennem spredning til alternative finansieringskilder, gennem akkumulering af pensionsmidler, og ved hjælp af nedbringelse af den offentlige gæld. Den skal også analysere, hvordan der kan dæmmes op for stigningen i pensionsudgifterne ved at forbedre effektiviteten og justere ydelserne, samtidigt med at de sociale mål fastholdes.

Der er behov for en omfattende politik for at tackle udfordringerne i forbindelse med befolkningstilvæksten. Ud over makroøkonomiske politikker og omfattende strukturreformer som fremmer vækst, øget beskæftigelse og balance på de offentlige finanser, skal strukturen for de offentlige udgifter tages op til fornyet vurdering for at sikre fremtidig vækst og balance mellem generationerne, hvad angår fordelingen af de offentlige udgifter. I denne sammenhæng vil det være nødvendigt med en reform af de nuværende pensionsordninger, så der både opnås tilstrækkelige pensioner og finansiel balance, mens ordningerne gøres mere beskæftigelsesvenlige. Reformene skal resultere i varige løsninger på de langsigtede problemer og ikke blot ad-hoc-løsninger på eksisterende problemer.

2.6. Vejledende principper og mål for pensionsreformer

Det er medlemsstaterne som afgør, hvilken pensionsordning de vil have, og hvilken kombination af politiske virkemidler, der kræves for at fastholde tilstrækkelige indkomster for ældre uden at bringe de offentlige finansers stabilitet i fare, underminere incitamenterne for beskæftigelse eller lægge pres på andre vigtige offentlige udgifter. Men på trods af de store forskelligheder inden for EU, står medlemsstaterne over for de samme udfordringer, som er analyseret herover. De har også de samme mål med pensionsordningerne og står fast på en række principper, bl.a. principperne om ret og rimelighed og social samhørighed, som karakteriserer den europæiske samfundsmodel. Kommissionen vil derfor opfordre medlemsstaterne til at koordinere deres anstrengelser og udveksle synspunkter og information om praksis og igangværende eller planlagte reformer. Hvilke strategier der vælges og foretrækkes af de enkelte lande og den detaljerede reformproces forbliver imidlertid medlemsstaternes ansvar.

Samarbejdet mellem medlemsstaterne kan lettes, hvis fælles mål og principper tydeliggøres. Naturligvis opstår der spændinger mellem visse af disse mål og principper, og medlemsstaterne må sørge for at skabe ligevægt. Inden for rammerne af den proces, som blev indledt på Lissabon-topmødet, fremlægger Kommissionen følgende principper og mål til diskussion:

1. *Sikre tilstrækkelige pensioner:* Pensionssystemernes tre søjler, der fungerer i de kombinationer, medlemsstaterne har besluttet, skal sætte mennesker i stand til at forblive økonomisk uafhængige i alderdommen og, inden for rimelige grænser, fastholde den levestandard, de har opnået gennem deres arbejdsliv.
2. *Sikre retfærdighed mellem generationerne:* Den indsats, som er nødvendig for at tackle befolkningsaldringen, bør deles på retfærdig måde mellem erhvervsaktive (arbejdsgivere og arbejdstagere) og pensionister.
3. *Styrke solidariteten i pensionsordningerne:* Ingen bør udelukkes fra pensionsordningerne med den begrundelse, at de har en lav indtægt eller en ugunstig risikoprofil. Pensionsordninger bør indeholde et omfordelingselement, der favoriserer personer med svækkede muligheder på arbejdsmarkedet eller personer, som har måttet passe børn, handicappede eller omsorgskrævende ældre.

4. *Fastholde en god balance mellem rettigheder og pligter:* Ydelserne bør afspejle den enkeltes bidrag til pensionsordningen. Det bør især resultere i højere ydelser, hvis man vælger at udskyde sin pensionering.
5. *Sikre at pensionsordningerne støtter ligestillingen mellem mænd og kvinder.* Der er især behov for justeringer, som styrker kvinders incitament til at indtræde, genindtræde eller forbedre deres stilling på arbejdsmarkedet.
6. *Sikre gennemskuelighed og forudsigelighed:* Det bør stå klart for medlemmer af pensionsordninger, hvilke ydelser de kan forvente under forskellige omstændigheder.
7. *Gøre pensionsordningerne mere fleksible, så de tager højde for samfundsmæssige ændringer:* Pensionsordninger bør kunne tilpasses til forudsigelige ændringer i deres økonomiske og demografiske kontekst.
8. *Lette tilpasningen til arbejdsmarkedet:* Pensionsordninger bør give plads til arbejdsmæssig og geografisk mobilitet og i et vist omfang tage højde for individuelle valg, fx med hensyn til pensionsalder og tilrettelæggelsen af uddannelses- erhvervs- og fritidsfaser.
9. *Sikre at der er sammenhæng mellem de enkelte pensionsordninger og det overordnede pensionsystem:* De forskellige søjler i pensionsordningerne bør gensidigt understøtte hinanden og være tilstrækkeligt koordinerede.
10. *Sikre sunde og bæredygtige offentlige finanser:* Reformerne skal sikre, at skattebyrden som følge af offentlige pensioner har et hensigtsmæssigt niveau, og at andre vigtige offentlige udgifter ikke fortrænges fra budgettet.

3. DE NÆSTE SKRIDT

3.1. Kommissionens initiativer

Udover de rammer, der er opstillet i denne meddelelse, vil Kommissionen iværksætte følgende initiativer for at understøtte samarbejdet om pensionernes bæredygtighed:

- For at måle, hvorledes offentligheden forholder sig til og hvad de forventer sig af moderniseringen af de sociale beskyttelsesordninger skal der i 2001 gennemføres en Eurobarometer-undersøgelse vedrørende pensioner og pensionsreform.
- Relevante statistiske undersøgelser for hele EU analyseres med henblik på at sikre, at spørgsmål om social beskyttelse generelt og pensionsspørgsmål i særdeleshed dækkes tilstrækkeligt.
- Kommissionen vil foreslå informationsudveksling om spørgsmål, der er omfattet af denne meddelelse med ansøgerlandene og inden for rammerne af det bilaterale samarbejde med USA og Japan.

Kommissionen vil også fortsætte sit arbejde med at bidrage til at forbedre tillægspensionsordningerne:

- Forslag til et direktiv vedrørende koordinering af love og administrative bestemmelser på området for tillægspensionsordninger vil sætte privatfinansierede

pensionsordninger i stand til at udnytte investeringsmulighederne optimalt og sætte høje standarder for disse investeringers sikkerhed og bane vej for en tværnational styring af erhvervstilknyttede pensionsordninger. Hvis sikkerheden og effektiviteten på dette område forbedres, og hvis det kan få den fulde fordel af det indre marked, vil det bidrage til at skabe sikre og bæredygtige pensionssystemer¹⁰

- I forlængelse af sin meddelelse *Mod et indre marked for supplerende pensioner* af 11. maj 1999 (KOM/99/134 endelig udg.) vil Kommissionen i begyndelsen af 2001 fremlægge et initiativ, der omfatter den skattemæssige behandling af bidrag, som vandrende arbejdstagere indbetaler til supplerende pensionsfonde på tværs af grænserne.
- Pensionsforummet, som blev oprettet på opfordring fra gruppen på højt niveau for fri bevægelighed, vil overveje, hvordan hindringerne for arbejdskraftens mobilitet på tværs af grænserne i forbindelse med supplerende pensioner kan fjernes.

Endelig vil Kommissionen tage yderligere initiativer vedrørende den sociale beskyttelses fremtidige udvikling med henblik på at støtte samarbejdsindsatsen om samtlige mål for modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse, som godkendt af Rådet den 17. december (EFT C 8 af 12.1.2000, s. 7-8).

3.2. Fastlæggelse af rammerne for undersøgelsen: mandatet fra Lissabon-topmødet

Som nævnt i indledningen opfordrede Det Europæiske Råd i Lissabon gruppen på højt plan vedrørende social beskyttelse til "*på grundlag af en meddelelse fra Kommissionen at udarbejde en undersøgelse af, hvordan den sociale beskyttelse vil udvikle sig på lang sigt med særlig vægt på holdbarheden af pensionsordningerne.*" Gruppen på højt plan vedrørende social beskyttelse vil til brug på topmødet i Nice i december 2000 fremlægge en statusrapport om sit arbejde

Kommissionen foreslår, at redegørelsen for udfordringerne og de politiske tiltag, som er indeholdt i denne meddelelse, anvendes af gruppen på højt plan vedrørende social beskyttelse som rammerne for dens igangværende arbejde med analyse af og idéudveksling om pensionsreformproblemer.

Den analyse, der skal gennemføres inden for disse rammer, skal så vidt muligt baseres på harmoniserede datakilder og hypoteser. I den sammenhæng vil det arbejde, som udvalget for økonomisk politik er i gang med, være af særlig betydning.¹¹

Hvor det er muligt, skal der benyttes en fremgangsmåde baseret på anvendelsen af langsigtede data, der tager højde for alle relevante faktorer (demografiske, økonomiske, beskæftigelsesmæssige, sociale), og hvordan de påvirker hinanden. I forbindelse med en analyse af fremtidens tendenser, skal undersøgelsen også tage hensyn til alle relevante politiske mål på EU-plan, herunder de mål for beskæftigelsen, som blev opstillet i Lissabon og de konklusioner, der skal træffes aftale om i Nice.

¹⁰ Henvisning til KOM-dokument skal tilføjes (det forventes vedtaget samme dag som denne meddelelse).

¹¹ Udvalget for økonomisk politik arbejder med befolkningsaldringen påvirkning af de offentlige finanser. Det er målet at foretage en kvantitativ vurdering af aldringens konsekvenser for økonomien og de offentlige finanser. Foreliggende prognoser over udgifter på nationalt plan er blevet revideret og prognoser, der anvender fælles indikatorer og makroøkonomiske og demografiske forudsætninger, udvikles i samarbejde med OECD. Resultaterne vil blive forelagt Økofin-Rådet til november og stillet til rådighed for gruppen på højt plan vedrørende social beskyttelse.

Analysen skal også anvende medlemslandenes erfaringer med den igangværende reformproces. Kommissionen foreslår, at undersøgelsen fungerer som grundlag for en regelmæssig opdatering af informationer, som vedrører pensionsreformer i medlemsstaterne.

Endelig bør analysen i stigende omfang inddrage ansøgerlandene. Effektiviteten og bæredygtigheden i ordninger i nye medlemsstater, som optages i EU vil være af fælles interesse, både i økonomisk og social sammenhæng. De reformer, som er på vej i ansøgerlandene, er interessante. Det er nødvendigt, at der ses nærmere på disse spørgsmål, efterhånden som udvidelsen nærmer sig. Samtidig skal det understreges, at pensionsordninger forbliver de nationale myndigheders ansvar.

Bilag: Et overblik over nationale pensionssystemer og de seneste reformtiltag*

Land	Pensionssystemerne i hovedtræk (søjle 1, 2 og 3)	Seneste reformtiltag
Belgien	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indtægtsbestemt ordning 2. Frivillige, hovedsageligt virksomhedstilknyttede ordninger dækker omkring 31% af den arbejdende befolkning 3. Skattemæssigt fordelagtige private pensioner kan tegnes gennem livsforsikringselskaber eller banker 	<p>På basis af omfattende reformer, der blev gennemført i 1997 for ansatte i den private sektor, gør den nye regering sammen med arbejdsmarkedets parter sig nu overvejelser om yderligere reformer, som skal omfatte offentligt ansatte og selvstændige erhvervsdrivende. Det overvejes bl.a. også at fremme private bidragsfinansierede pensioner.</p>
Danmark	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ensartede offentlige ordninger baseret på bopæl/beskæftigelse og en bidragsfinansieret tillægspensionsordning, hvis ydelser afhænger af beskæftigelsens varighed (ATP) 2. Hovedsageligt ordninger for hele sektorer baseret på overenskomstaftaler dækker ca. 80% af den arbejdende befolkning 3. Private pensioner er tilgængelige gennem livsforsikringselskaber eller pensionskasser på samme skattemæssige vilkår, som gælder for søjle 2-ordninger 	<p>Omstillingen fra et grundlæggende ikke-bidragsfinansieret system til et system med en meget højere grad af bidragsfinansiering har været undervejs i en årrække. I 1999 blev et midlertidigt bidrag til ATP (arbejdsmarkedets tillægspension) på 1% af gennemsnitslønnen gjort permanent, og førtidspensioneringsreglerne blev strammet op.</p>

* Kilder: DG MARKT, *Study on pension schemes of the Member States of the European Union, May 2000*, til spalten "pensionsordningerne i hovedtræk", *Rapport fra Kommissionen om gennemførelse af de overordnede økonomiske retningslinjer for 1999* (KOM(2000) 143 endelig udg.) til spalten "seneste reformtiltag". Mere detaljerede oplysninger findes i *Rapport om social beskyttelse i Europa 1999* (KOM(2000) 163 endelig udg.) og *MISSOC – Social protection in the Member States of the European Union*, DG EMPL, årlig udgivelse.

Land	Pensionssystemerne i hovedtræk (søjle 1, 2 og 3)	Seneste reformtiltag
Tyskland	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indtægtsbestemt ordning 2. Frivillige, hovedsageligt virksomhedstilknyttede ordninger 3. Private pensioner kan tegnes gennem livsforsikringsselskaber 	<p>Pensionsreformer stod meget højt på den politiske dagsorden. Der blev opnået enighed om en skattepakke, hvorved øgede indtægter fra energiafgifter delvis opvejer en nedsættelse af bidragssatsen til pensioner for arbejdstagere og arbejdsgivere. Der blev også opnået enighed om ændringer, som skal gennemføres i 2000/2001, og som knytter stigninger i de offentlige pensioner til inflationen snarere end til udviklingen i nettoindkomsterne. Omfattende ændringer, som der blev opnået enighed om i 1998 og som skulle være trådt i kraft i 1999, blev imidlertid suspenderet i to år af den nye regering i afventning af en række omfattende reformer, som ventes bebudet i 2000.</p>
Grækenland	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indtægtsbestemt ordning 2. Frivillige ordninger, især i store virksomheder dækker ca. 5% af den arbejdende befolkning 3. Private pensioner kan tegnes gennem livsforsikringsselskaber 	<p>En reformstrategi i to faser blev fremlagt i 1998. Første fase var primært organisatorisk og omfattede f.eks., at der blev indført et socialsikringsnummer. Anden fase forudsætter en større omlægning af de offentlige pensioner og vil kunne omfatte en ensartet pensionsalder i de forskellige pensionsordninger, en justering af bidrags- og ydelsessatserne til et mere bæredygtigt niveau og indførelse af en lovpligtig erhvervstilknyttet pensionsordning. Der mangler endnu tilkendegivelser om indholdet af anden fase.</p>
Spanien	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indtægtsbestemt ordning 2. Frivillige primært virksomhedstilknyttede ordninger dækker omkring 15% af den arbejdende befolkning 3. Private pensioner kan tegnes hos livsforsikringsselskaber og pensionskasser 	<p>Der blev indført omfattende reformer i 1997 (baseret på Pacto de Toledo fra 1995), hvorved de offentlige pensioner blev bragt ind i et mere bæredygtigt leje. Yderligere reformer er berammet til 2000. Disse skal omfatte foranstaltninger, der sigter mod at forhøje den faktiske pensionsalder og modvirke førtidspensionering og tager problemet med særpensionsordninger op (f.eks. pensionsordninger for selvstændige erhvervsdrivende og ansatte i landbruget). I 2000 vil minimumspensionen stige med mellem 5,4% og 16% alt efter, hvilken type pension der er tale om, selv om den gennemsnitligt kun vil stige med lidt over 5,4%. I 2000 er der blevet oprettet en reserve i socialsikringsfonden til løsning af problemet med befolkningens aldring. Fondsreservebeløbet er fra starten på 0,1% af BNP, og der gives tilsagn i det spanske stabilitetsprogram om, at denne fondsreserve vil blive yderligere forhøjet.</p>

Land	Pensionssystemerne i hovedtræk (søjle 1, 2 og 3)	Seneste reformtiltag
Frankrig	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indtægtsbestemte ordninger 2. Obligatorisk "pay-as-you-go"-finansieret erhvervstilknyttet ordning baseret på overenskomster på tværs af sektorerne, desuden visse andre frivillige, primært virksomhedstilknyttede ordninger 3. Skattemæssigt fordelagtige private pensioner kan tegnes hos livsforsikringsselskaber 	<p>Efter at de reformer, der var opnået enighed om i 1997, var blevet udskudt, blev der i 1999 fremlagt en rapport, som skulle danne grundlag for en dialog mellem myndighederne og arbejdsmarkedets parter, og denne dialog er nu i gang. Reformerne ventes iværksat i 2000 og kan omfatte foranstaltninger til forhøjelse af pensionsalderen, løsning på problematikken om, hvorvidt særpensionsordninger skal bringes på linje med den 'generelle ordning', og en eventuel forhøjelse af en reserve i socialsikringsfonden, som blev oprettet i 1998-budgettet.</p>
Irland	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ensartet ordning baseret på bidrag 2. Frivillige hovedsageligt virksomhedstilknyttede ordninger, dækker ca. 50% af den arbejdende befolkning 3. Private pensioner er tilgængelige gennem livsforsikringsselskaber på samme skattemæssige vilkår som gælder for søjle 2-ordninger 	<p>I maj 1998 skitserede regeringen sine planer for oprettelse af et fuldt udbygget pensionssystem. I forbindelse med 1999-budgettet vil der blive foretaget en årlig hensættelse på 1% af BNP med det formål at forhåndsfinansiere de fremtidige udgifter til statslige pensioner. Denne hensættelse blev suppleret med dele af indtægterne fra privatiseringen af det statslige teleselskab. En del af indtægterne blev også anvendt til at finansiere statens fremtidige pensionsforpligtelser over for dem af de ansatte, der var beskæftiget i teleselskabet inden privatiseringen.</p>
Italien	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indtægtsbestemt ordning 2. Ordninger baseret på overenskomstaftaler med en virksomhed, en gruppe af virksomheder eller med en industri 3. Private pensioner kan tegnes hos åbne pensionskasser og hos livsforsikringsselskaber på skattemæssigt fordelagtige vilkår 	<p>En række reformer i 1990'erne, den seneste i 1997, har medvirket til at stabilisere forholdet mellem pensionsudgifterne og BNP på mellemlang sigt, men det er fortsat højt. De største svagheder ved de tidligere reformer er de alt for lange overgangsperioder, den 'for store' generøsitet og usikkerheden omkring de fremtidige reformer. Der blev ikke gennemført nogen reformer i 1999.</p>
Luxembourg	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indtægtsbestemt ordning 2. Frivillige, hovedsageligt virksomhedstilknyttede ordninger dækker ca. 17% af den arbejdende befolkning 3. Private pensioner kan tegnes hos livsforsikringsselskaber 	<p>Der blev gennemført reformer i 1998 med det formål at bringe pensionsordningen for nye offentligt ansatte i overensstemmelse med pensionsordningen for ansatte i den private sektor.</p>

Land	Pensionssystemerne i hovedtræk (søjle 1, 2 og 3)	Seneste reformtiltag
Neder-landene	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ensartet ordning baseret på bopæl/beskæftigelse 2. Primært ordninger for hele sektorer baseret på overenskomstaftaler dækker ca. 90% af den arbejdende befolkning 3. Skattemæssigt fordelagtige private pensioner kan tegnes gennem livsforsikringselskaber 	<p>Eftersom en stor del af pensionerne i forvejen er bidragsfinansierede, søges virkningen af befolkningens aldring imødegået via nedbringelsen af den offentlige gæld og foranstaltninger til forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen.</p>
Østrig	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indtægtsbestemt ordning 2. Frivillige, primært virksomhedstilknyttede ordninger dækker ca. 11% af den arbejdende befolkning 3. Private pensioner kan tegnes gennem livsforsikringselskaber 	<p>Store reformpakker blev iværksat i 1993 og senere i 1998. Sidstnævnte reform omfattede foranstaltninger vedrørende incitamenterne til at lade sig førtidspensionere, strammede kravene for at få invalidepension og bragte pensionsordningen for offentligt ansatte på linje med den generelle ordning. Desuden blev der indført en årlig tilpasningsformel, som giver mulighed for budgetmæssigt at tage højde for den længere forventede levealder. Denne blev dog suspenderet i 1998 og 1999 og skal tages op til revision i 2000.</p>
Portugal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indtægtsbestemt ordning 2. Frivillige, primært virksomhedstilknyttede ordninger dækker ca. 7% af den arbejdende befolkning, som er forsikret gennem det almindelige socialsikringsystem 3. Private pensioner kan tegnes gennem livsforsikringselskaber og pensionskasser 	<p>En ny rammelo blev fremlagt af den nye regering i slutningen af 1999 som reaktion på en hvidbog fra 1999. Der ventes derfor iværksat reformer i 2000. Disse skal bl.a. omfatte indførelse af en lovpligtig bidragsfinansieret pensionsordning under søjle 2 og løsning af førtidspensioneringsproblematikken.</p>

Land	Pensionssystemerne i hovedtræk (søjle 1, 2 og 3)	Seneste reformtiltag
Finland	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ensartede offentlig ordning baseret på bopæl 2. Obligatoriske erhvervstilknyttede ordninger (pay-as-you-go og bidragsfinansierede) og yderligere frivillige ordninger 3. Private pensioner kan tegnes gennem livsforsikringselskaber 	<p>I 1999 nåede arbejdsmarkedets parter til enighed om en række foranstaltninger, hvorved førtidspensionering blev udskudt, og den erhvervsaktive periode blev udvidet. Dette vil sammen med et stort overskud på primærsaldoen gøre det lettere at betale de øgede aldersrelaterede udgifter i de kommende år. Der sættes dog fortsat spørgsmålstegn ved de eksisterende offentlige pensionsordningers bæredygtighed på lang sigt, og der vil sandsynligvis blive behov for yderligere reformer for at løse problemet med uligevægte ved kilden.</p>
Sverige	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indtægtsbestemt ordning 2. Primært ordninger for hele sektorer baseret på overenskomstaftaler dækker ca. 90% af den arbejdende befolkning 3. Private pensioner kan tegnes gennem livsforsikringselskaber, banker eller gennem direkte kapitalinvestering 	<p>De reformer, der blev vedtaget i 1998, er for øjeblikket ved at blive iværksat i praksis. De indebærer, at antallet af bidragsfinansierede pensionsordninger øges. De etablerer også en tættere sammenhæng mellem det bidrag, der betales, og den ydelse, der modtages, og indekseringsklausulerne blev justeret.</p>
Det Forenede Kongerige	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ensartet ordning baseret på bidrag og en statslig lønrelateret pensionsordning (SERPS) 2. Frivillige, primært virksomhedstilknyttede ordninger. Kan anvendes i stedet for SERPS og dækker ca. 46% af den arbejdende befolkning. 3. Private pensioner kan tegnes gennem livsforsikringselskaber. Kan anvendes i stedet for SERPS. 	<p>Fremskrivninger fra 1999 viser, at den langsigtede udvikling i UK's offentlige finanser i det store og hele er bæredygtig. Der blev fremlagt forslag til omfattende reformer i slutningen af 1998, og de blev iværksat i 1999. De omfatter en 'mindstelønsgaranti' og erstatter SERPS ("state earnings related pension scheme" (statslig lønrelateret pensionsordning)) med endnu en pension baseret på faste ydelser.</p>