



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.12.2002
KOM(2002) 737 endelig

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

Udkast til

**Fælles rapport fra Kommissionen og Rådet om
tilstrækkelige og bæredygtige pensioner**

Resumé 5

Sikring af tilstrækkelige pensioner.....	5
Pensionssystemernes finansielle bæredygtighed.....	6
Modernisering af pensionssystemerne	7
Samlet vurdering	8
1. Indledning	10
2. Problemet omkring aldringen af befolkningen: Demografiske tendenser og holdninger i befolkningen	12
2.1. Aldringen af befolkningen	12
2.2. Holdninger i offentligheden	14
3. Sikring af tilstrækkelige pensioner.....	23
3.1. Målsætning 1: Forebyggelse af social udstødelse.....	23
3.1.1. Garanterede mindstepensioner	23
3.1.2. Risikoen for fattigdom blandt ældre	26
3.1.3. Konklusion: Eliminering af fattigdomsrisikoen for de ældre	30
3.2. Målsætning 2: Mulighed for at opretholde den hidtidige levestandard	31
3.2.1. Adgang til ordninger, der giver folk mulighed for at opretholde en rimelig levestandard efter pensioneringen.....	31
3.2.2. Forventet udvikling i dækningsgraden.....	35
3.3. Målsætning 3: Øget solidaritet	37
3.3.1. Solidaritet mellem generationer	37
3.3.2. Solidaritet blandt de ældre	38
3.3.3. Aldringen og den forventede udvikling i indkomstkævhederne	40
3.3.4. Konklusion: Solidariteten fremover.....	41
4. Pensionssystemernes finansielle bæredygtighed.....	45
4.1. Målsætning 4: Øget beskæftigelse	46
4.1.1. Kortfattet analyse af den aktuelle arbejdsmarkedssituation (bl.a. uudnyttet beskæftigelsespotentiale)	47
4.1.2. Vigtigste planlagte foranstaltninger til forøgelse af beskæftigelsen	49
4.1.3. Analyse af den tilsigtede højere beskæftigelsesfrekvens' finansielle indvirkning på pensionssystemerne (de ældre arbejdstagere er ikke medregnet)	51
4.1.4. Konklusion	51
4.2. Målsætning 5: Længere forbliven på arbejdsmarkedet.....	52

4.2.1.	Ældre arbejdstageres erhvervsfrekvens i dag.....	53
4.2.2.	Mål på mellemlang og lang sigt for de ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens	56
4.2.3.	Foranstaltninger til forøgelse af de ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens.....	56
4.2.4.	Vurdering af de økonomiske konsekvenser af længere forbliven på arbejdsmarkedet	61
4.2.5.	Konklusion: Længere forbliven på arbejdsmarkedet er en effektiv metode til at sikre pensionssystemernes finansielle bæredygtighed	62
4.3.	Målsætning 6: Bæredygtige pensionssystemer baseret på sunde offentlige finanser	62
4.3.1.	Pensionssystemernes nuværende og forventede indvirkning på de offentlige udgifter	63
4.3.2.	De offentlige pensionsordningers betydning	66
4.3.3.	Generelle foranstaltninger, der skal sikre finansieringen af udgifterne til offentlige pensioner	69
4.3.4.	Konklusion: Offentlige pensionssystemers finansielle bæredygtighed og sunde offentlige finanser	74
4.4.	Målsætning 7: Afbalanceret regulering af ydelser og bidrag.....	75
4.4.1.	Mindskelse af pensionsbyrden for fremtidige generationer.....	76
4.4.2.	Opretholdelse af tilstrækkelige pensioner.....	78
4.4.3.	Konklusion: Risikodeling mellem de erhvervsaktive og pensionisterne	79
4.5.	Målsætning 8: Sikring af en tilstrækkelig og finansielt solid privat pensionsopsparing.....	79
4.5.1.	Arbejdsmarkeds- og private pensionsordningers aktuelle og fremtidige rolle	79
4.5.2.	Lovgivning omkring privat pensionsopsparing	82
4.5.3.	Nedbringelse af administrationsomkostningerne.....	85
4.5.4.	Konklusion: De opsparingsbaserede ordningers andel af fremtidige pensionsydelser	86
5.	Modernisering: Imødekommelse af ændrede behov	88
5.1.	Målsætning 9: Tilpasning af pensionssystemerne til mere fleksible beskæftigelses- og karrieremønstre	88
5.1.1.	Optjening af pensionsrettigheder	88
5.1.2.	Overførsel af pensionsrettigheder	90
5.1.3.	Konklusion: Behov for forbedringer af søjle 2-ordningerne.....	92
5.2.	Målsætning 10: Ligestilling mellem mænd og kvinder	92
5.2.1.	Forskelle i mænds og kvinders pensionsvilkår	92

5.2.2.	Kønsbetingede forskelle i pensionslovgivningen.....	94
5.2.3.	Tiltag, der skal skabe øget ligestilling mellem mænd og kvinder i pensionssystemet.....	95
5.2.4.	Konklusion: Pensionssystemernes indvirkning på ligestillingen mellem kønnene ...	97
5.3.	Målsætning 11: Påvisning af pensionssystemernes evne til at klare udfordringerne.	98
5.3.1.	Tilsyn med pensionssystemer	98
5.3.2.	Mekanismer for tilvejebringelse af bred politisk enighed.....	100
5.3.3.	Information til de pensionsberettigede.....	101
5.3.4.	Konklusion: Information som en væsentlig forudsætning for ændringer	102
6.	Generelle konklusioner og næste skridt	103
6.1.	Opfyldelse af de fælles målsætninger	103
6.2.	Yderligere samarbejde på EU-plan	107
	BILAG - Landeresuméer.....	109
	BELGIEN.....	112
	DANMARK	116
	TYSKLAND	120
	GRÆKENLAND	125
	SPANIEN	130
	FRANKRIG	134
	IRLAND.....	139
	ITALIEN	143
	LUXEMBOURG.....	148
	NEDERLANDENE.....	152
	ØSTRIG	157
	PORTUGAL.....	161
	FINLAND	166
	SVERIGE	171
	DET FORENEDE KONGERIGE.....	175

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

Udkast til

**Fælles rapport fra Kommissionen og Rådet om
tilstrækkelige og bæredygtige pensioner**

RESUMÉ

På flere Europæiske Råd – fra Lissabon til Barcelona – har man peget på den udfordring, der ligger i aldringen af befolkningen og dens konsekvenser for opretholdelsen af tilstrækkelige og finansielt bæredygtige pensioner. Denne udfordring blev yderligere understreget i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Stockholm i marts 2001, som lagde grunden til anvendelsen af den åbne koordinationsmetode på pensionsområdet. Startskuddet til processen blev givet på Det Europæiske Råd i Laeken i december 2001 på grundlag af elleve fælles målsætninger under tre overskrifter: sikring af pensionssystemernes evne til at opfylde deres sociale formål, opretholdelse af systemernes finansielle bæredygtighed og imødekommelse af varierende samfundsøkonomiske behov.

I september 2002 forelagde medlemsstaterne deres nationale strategirapporter om pensionssystemerne, hvori de gør detaljeret rede for, hvordan de forsøger at opfylde de elleve fælles målsætninger. Kommissionens tjenestegrene analyserede efterfølgende de nationale strategirapporter for at vurdere, i hvilket omfang de elleve fælles målsætninger er opfyldt.

Sikring af tilstrækkelige pensioner

Alle medlemsstaterne sørger for, at de fleste mennesker optjener pensionsrettigheder, og sikrer en mindsteindkomst til ældre, som ikke selv har optjent tilstrækkelige pensionsrettigheder. Et vigtigt resultat af pensionssystemerne er, at alderdom ikke længere er synonymt med fattigdom. I mange medlemsstater er de ældres risiko for at leve i fattigdom lavere end de yngres. Specielt i de medlemsstater, hvor fattigdomsrisikoen fortsat er høj, er man i færd med at indføre en lang række foranstaltninger for at forbedre mindsteindkomstgarantien og sikre forskellige kontant- og naturalydelse.

Pensionssystemerne, og det vil sige både de offentlige indkomstafhængige ordninger (søjle 1), private arbejdsmarkedspensionsordninger (søjle 2) og individuel pensionsopsparing (søjle 3) giver de fleste mennesker i Europa gode muligheder for at opretholde deres levestandard efter tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet. Resultatet er, at de ældre i de fleste medlemsstater, hvis man medregner skattemæssige og andre fordele for pensionister, har en rimelig – og i visse medlemsstater endda en relativt høj – levestandard. Udviklingen af pensionssystemerne og den øgede erhvervsfrekvens for kvinderne har været medvirkende årsager til stigningen i det gennemsnitlige pensionsniveau. Mange medlemsstater forventer yderligere forbedringer fremover i pensionsydelse, bl.a. via muligheden for den enkelte for at optjene yderligere pensionsrettigheder ved at udsætte sin tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og via tilskyndelse for arbejdsmarkedets parter til at oprette sektor-

dækkende pensionsordninger baseret på obligatoriske kollektive overenskomster. Hovedparten af pensionisternes indkomst vil fortsat hidrøre fra søjle 1-ordninger, men medlemsstaterne satser også på at fremme privat pensionsopsparing.

Medlemsstaterne har indbygget udprægede omfordelingselementer i deres søjle 1-pensionsordninger, navnlig i form af garanterede mindstepensioner eller tilkendelse af pensionsrettigheder for visse perioder uden pensionsgivende indkomst (arbejdsløshed, forældreorlov osv.). Det har været med til at udjævne indkomstforskellene mellem pensionisterne – i mange tilfælde endnu mere end i befolkningen som helhed. Større udbredelse af arbejdsmarkedspensioner, ofte baseret på kollektive overenskomster eller offentlige pensioner med stærke solidaritetslementer og tæt sammenhæng mellem bidrag og ydelser vil i endnu højere grad sikre tilstrækkelige pensioner og skabe større lighed mellem generationerne.

Pensionssystemernes finansielle bæredygtighed

Medlemsstaterne har i de seneste par år erkendt, at det haster med at gøre pensionssystemerne finansielt robuste i betragtning af de begrænsede aktionsmuligheder, der foreligger, før aldringen af befolkningen begynder at kunne mærkes. I denne forbindelse har medlemsstaterne i deres strategier i vidt omfang baseret sig på en kombination af øget beskæftigelse, nedbringelse af den offentlige gæld og reform af pensionssystemerne, hvilket alt sammen er i tråd med de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker.

Alle medlemsstaterne betragter deres bestræbelser på at øge beskæftigelsen som et vigtigt element i en langsigtet strategi for at sikre bæredygtige pensionssystemer. Højere beskæftigelsesfrekvens er ensbetydende med, at flere mennesker kan bidrage til finansieringen af ydelserne, og dermed at niveauet for ydelserne kan opretholdes. Prognoser for udgifterne til offentlige pensioner¹ viser, at hvis de mål for beskæftigelsen, der blev opstillet i Lissabon, opfyldes, og der opnås vedvarende vækst i beskæftigelsen også efter 2010, kan stigningen i udgifterne til offentlige pensioner udtrykt i procent af BNP reduceres med ca. en tredjedel i 2050 sammenholdt med referencescenariet baseret på uændrede politikker. Det betyder, at højere beskæftigelsesfrekvenser ikke i sig selv er nok til at løse problemet omkring pensionssystemernes finansielle bæredygtighed.

I dag forlader de fleste mennesker i Europa arbejdsmarkedet før den formelle pensionsalder. Hvis den reelle pensionsalder kan forhøjes med et år, uden at det indebærer øgede pensionsrettigheder, vil den forventede stigning i pensionsudgifterne blive reduceret med 0,6-1 procentpoint af BNP i 2050. Det betyder, at en forhøjelse af den reelle pensionsalder med et år ville absorbere ca. 20% af den forventede gennemsnitlige stigning i pensionsudgifterne i 2050. Medlemsstaterne har erklæret, at de vil arbejde for at få udskudt tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, og de er i færd med at revidere dels de systemer, der giver mulighed for tidlig tilbagetrækning, dels deres arbejdsmarkedspolitik. I mange tilfælde gennemføres reformerne imidlertid for langsomt i forhold til, hvad der er nødvendigt for at nå de mål, der blev opstillet i Stockholm og Barcelona for beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere (50% inden 2010 sammenholdt med 38,5% i dag) og for en forhøjelse af den reelle pensionsalder med 5 år inden 2010.

¹ Udarbejdet af medlemsstaterne i 2001 på foranledning af Udvalget for Økonomisk Politik.

Nogle medlemsstater har allerede iværksat – eller er ved at iværksætte – helhedsstrategier, der skal sikre pensionssystemernes og de offentlige finansers bæredygtighed generelt i overensstemmelse med den treleddede strategi, der indgår i de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker. Der kan imidlertid forventes store stigninger i udgifterne til offentlige pensioner i de fleste medlemsstater, og nogle lande kæmper desuden fortsat med en stor offentlig gæld og behov for budgetsaneringer. Det er nødvendigt at gennemføre yderligere reformer på alle tre områder, navnlig yderligere pensionsreformer i de medlemsstater, som endnu ikke har sikret pensionssystemernes finansielle bæredygtighed på lang sigt.

Medlemsstaterne er klar over, at det kan blive vanskeligt at sikre en retfærdig fordeling mellem generationerne af de store finansielle byrder, der er forbundet med det hastigt stigende antal ældre i befolkningen. For at undgå negative virkninger for beskæftigelsen bør man sørge for ikke at øge den samlede skattebyrde, navnlig på arbejdskraft, og opnå en bæredygtig balance mellem skatten på arbejdskraft på den ene side og andre former for beskatning, herunder af kapital, på den anden side. Flere medlemsstater har taget fat på de store årganges konsekvenser for pensionssystemerne ved at opbygge pensionsreserver i de offentlige pensionsordninger for at undgå store stigninger i bidragssatserne. Mange medlemsstater har også skabt bedre muligheder for supplerende privat pensionsopsparing og privat finansiering og har dermed mindsket presset på udgifterne til offentlige pensioner. Nogle få lande har omlagt deres offentlige pensionssystemer til principielt bidragsdefinerede systemer for at sikre mere stabile bidragssatser på tværs af generationerne og via pensionsordningerne give folk øget tilskyndelse til at tage arbejde, hvorved pensionssystemerne også bidrager til opfyldelsen af målet om højere beskæftigelsesfrekvenser.

De opsparingsbaserede pensionsordningers finansielle bæredygtighed afhænger af en fornuftig forvaltning af pensionsmidlerne og udviklingen på kapitalmarkederne. De risici, der er forbundet med opsparingsbaserede pensionsordninger, kan nedbringes betydeligt gennem effektivt tilsyn og forsvarlig forvaltning af pensionsmidlerne. Det direktiv om arbejdsmarkedsorienterede pensionskassers aktiviteter, som er til behandling i Rådet og Europa-Parlamentet, indebærer vigtige fremskridt på dette felt.

Modernisering af pensionssystemerne

De lovbestemte ordninger imødekommer i det store og hele behovet for også at sikre personer med atypisk arbejde (deltidsarbejde, vikararbejde, selvstændige) eller skiftende job tilstrækkelige pensioner. Derimod kan forholdene i søjle 2-ordningerne endnu ikke anses for tilfredsstillende: arbejdstagere med atypisk arbejde er fortsat ringere dækket af arbejdsmarkedspensionsordningerne, og i mange medlemsstater afslutter arbejdstagere, som skifter job, ofte deres erhvervskarriere med lavere arbejdsmarkedspensionsrettigheder end arbejdstagere, som bliver hos den samme arbejdsgiver.

Medlemsstaterne er i færd med gradvist at tilpasse deres pensionssystemer til mænds og kvinders ændrede sociale og økonomiske roller. De indfører nye regler, der skal gøre det lettere for begge forældre at forene familiemæssige forpligtelser og arbejde. På trods af sådanne foranstaltninger og på trods af kvindernes øgede erhvervsfrekvens vil der dog fortsat i lang tid fremover bestå væsentlige forskelle mellem mænds og kvinders pensionsrettigheder.

Endelig har hovedparten af medlemsstaterne bestræbt sig på at gøre deres pensions-systemer mere gennemskuelige, både hvad angår selve systemerne, og hvad angår den enkeltes pensionsforhold. De erkender også, at det er vigtigt at skabe bred enighed om udviklingen og reformerne af pensionssystemerne.

Samlet vurdering

Den første komplette vurdering af de nationale pensionssystemer og -politikker på EU-plan viser, at medlemsstaterne bevæger sig i retning af finansielt bæredygtige pensionssystemer, som vil kunne sikre tilstrækkelige pensioner i fremtiden, navnlig på det tidspunkt, hvor aldringen af befolkningen begynder at accelerere. Medlemsstaterne er helt klar over sammenhængen mellem finansiell bæredygtighed og pensionernes tilstrækkelighed i et samfund med stadigt flere ældre: pensionssystemernes finansielle bæredygtighed er en nødvendig forudsætning for tilstrækkelige pensionsydelse i fremtiden, og sikring af tilstrækkelige pensioner er en forudsætning for at opnå politisk tilslutning til de nødvendige reformer af pensionssystemerne.

I de nationale strategirapporter redegøres der for en lang række positive udviklinger i relation til de fælles målsætninger. Udfordringerne i relation til den finansielle bæredygtighed har været den vigtigste drivkraft bag de gennemførte reformer, men medlemsstaterne har samtidig sørget for ikke at underminere de sociale formål med deres pensionssystemer og bestræber sig på at tilpasse dem til de ændrede samfundsmæssige behov. Denne balance mellem sociale og finansielle hensyn er forudsætningen for, at det lykkes rent politisk at gennemføre pensionsreformer. Alle medlemsstater har indledt reformprocesser, og flere medlemsstater har gennemført ganske omfattende – i nogle få tilfælde ligefrem drastiske – reformer i løbet af 1990'erne. Ikke desto mindre mener mange medlemsstater, at der er behov for yderligere reformer for at sikre pensionssystemernes finansielle bæredygtighed på lang sigt og samtidig opretholde sunde offentlige finanser.

Det er vigtigt at fastholde tempoet i reformprocessen for at sikre, at der fortsat kan finansieres tilstrækkelige pensioner. Reformerne skal ses i sammenhæng med medlemsstaternes samordnede bestræbelser på at implementere den vækststrategi, der blev vedtaget på topmødet i Lissabon, og som også omfatter struktur- og finanspolitiske reformer og bedre og mere produktive offentlige investeringer. I de fleste medlemsstater vil aldringen af befolkningen begynde at få mærkbare virkninger for pensionssystemerne inden for de næste ti år. Det haster derfor med at få fastlagt realistiske og effektive strategier og give befolkningen klare signaler om, hvad man kan forvente af pensionssystemerne, og hvad man selv kan gøre for at sikre sig en acceptabel levestandard som pensionist. Mange medlemsstater kan forvente meget store udgiftsstigninger i deres pensionssystemer med den nuværende pensionspolitik og er nødsaget til at træffe foranstaltninger til at klare disse finansielle udfordringer, uden at det medfører uacceptabelt lave pensioner. Det bliver især vigtigt at give ældre arbejdstagere øget tilskyndelse til at forblive længere på arbejdsmarkedet. Det kan især opnås ved en tættere sammenkædning af bidrag og ydelser. Desuden kan det finansielle grundlag for pensionssystemerne udvides gennem øget offentlig og privat opsparing. Endelig afhænger spørgsmålet om de fremtidige pensioners tilstrækkelighed også af, om det lykkes at tilpasse pensionssystemerne til mere fleksible beskæftigelses- og karrieremønstre og til ændringerne i kønsrollemønstrene.

I mange medlemsstater vil aldringen af befolkningen begynde at få mærkbare virkninger for pensionssystemerne inden for de næste ti år. Det haster derfor med at få fastlagt realistiske og effektive strategier og give befolkningen klare signaler om, hvad man kan forvente af pensionssystemerne, og hvad man selv skal gøre for at sikre sig en acceptabel levestandard som pensionist.

1. INDLEDNING

Flere Europæiske Råd har peget på den udfordring, der ligger i aldringen af befolkningen, navnlig dens konsekvenser for opretholdelsen af tilstrækkelige og bæredygtige pensioner. Det Europæiske Råd i Lissabon (2000) fremhævede behovet for at undersøge *"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"*. Derefter fulgte vedtagelsen på Det Europæiske Råd i Göteborg (2001) af tre grundlæggende principper for modernisering af pensionssystemerne, nemlig *"at værne om systemernes evne til at opfylde deres sociale mål, at opretholde deres økonomiske bæredygtighed og at reagere på ændringer i samfundets behov"*.

I en fælles rapport² fra Udvalget for Social Beskyttelse og Udvalget for Økonomisk Politik til Det Europæiske Råd i Laeken (december 2001), anbefales det at anvende den åbne koordinationsmetode på pensionsområdet *"for at bistå medlemsstaterne med gradvis at udvikle deres egen politik for at sikre tilstrækkelige pensioner og samtidig opretholde pensionssystemernes finansielle bæredygtighed og evne til at opfylde varierende samfundsbehov."* I rapporten opstilles elleve fælles målsætninger grupperet under de tre hovedprincipper, der blev vedtaget i Göteborg.

Endelig opfordrede Det Europæiske Råd i Barcelona (2002) til, *"at reformen af pensionssystemerne fremskyndes med henblik på at sikre, at de både er finansielt holdbare og opfylder deres sociale mål"*, og understregede i denne forbindelse *"vigtigheden af Kommissionens og Rådets fælles rapport om pensioner, der skal ... udarbejdes på grundlag af de nationale strategirapporter, der forventes i september 2002, og forelægges Det Europæiske Råd på forårsmødet i 2003."* Medlemsstaterne forelagde i september 2002 de nationale strategirapporter, som skulle danne grundlag for ovennævnte rapport, og gør i disse rapporter detaljeret rede for, hvordan de forsøger at opfylde de elleve fælles målsætninger. Det fremgår af rapporterne, at medlemsstaterne allerede har iværksat forskellige foranstaltninger – og fortsat gør det – for at opfylde de elleve målsætninger. Med hensyn til målet om pensionssystemernes finansielle bæredygtighed har medlemsstaterne i deres løsningsmodeller indarbejdet den treleddede strategi til håndtering af de budgetmæssige konsekvenser af befolkningens aldring, som blev fastlagt på Det Europæiske Råd i Stockholm og efterfølgende indarbejdet i de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker i 2002. De led i denne strategi er: forøgelse af beskæftigelsesfrekvenserne, nedbringelse af den offentlige gæld og reformer af selve pensionssystemerne. Formålet er at begrænse presset på de offentlige finanser og skabe et solidt finansielt grundlag for pensionssystemerne. Blandt de foranstaltninger, medlemsstaterne har iværksat, bør navnlig fremhæves begrænsning af tilgangen til ordninger for tidlig tilbagetrækning, øgede incitamenter til at forlænge erhvervskarrieren og trække sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet samt forøgelse af det budgetmæssige råderum fremover gennem nedbringelse af den offentlige gæld eller opbygning af offentlige pensionsreserver.

² Pensioners kvalitet og bæredygtighed – Fælles rapport vedrørende målsætninger og arbejdsmetoder på pensionsområdet.

Ansvar for udformningen og forvaltningen af pensionssystemerne ligger fortsat hos medlemsstaterne i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Der er ingen intentioner om at ændre på dette, men der er i dag bred enighed om, at spørgsmålet om pensionssystemernes tilstrækkelighed og finansielle bæredygtighed har konsekvenser, der rækker ud over landegrænserne. Denne kendsgerning blev først slået fast i relation til den økonomiske politik og de offentlige finanser: den fælles valutas stabilitet afhænger af sunde finanspolitikker. Aldringen af befolkningen udgør et alvorligt problem for de offentlige finanser i betragtning af, at ca. en tiendedel af EU's BNP i dag går til offentlige udgifter til pensioner.

Aldringen er imidlertid også en stor udfordring for pensionssystemernes muligheder for at opfylde deres sociale formål, som er at sikre de ældre en tilstrækkelig og rimelig indkomst og forhindre, at ældre skal leve i fattigdom. Set fra et EU-synspunkt er det også vigtigt at sikre, at det stigende antal vandrende arbejdstagere, som har optjent pensionsrettigheder i forskellige medlemsstater, kan være sikre på at få de ydelser, de er blevet lovet, og ikke vil være nødsaget til at søge om bistandshjælp i bopælslandet.

I overensstemmelse med, hvad der blev vedtaget på Det Europæiske Råd i Stockholm og Barcelona, vurderes de aldringsrelaterede udgifters konsekvenser for de offentlige finanser inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten. Hvert år forelægger medlemsstaterne deres stabilitets- og konvergensprogrammer, hvori der er opstillet mål for sikringen af de offentlige finansers bæredygtighed på lang sigt. Desuden blev det på Det Europæiske Råd i Laeken, hvor man vedtog arbejdsmetoderne og de fælles målsætninger for anvendelsen af den åbne koordinationsmetode på pensionsområdet, slået fast, at denne proces forløber parallelt med en række eksisterende og velfungerende EU-processer, der som led i deres mere generelle sigte også omhandler aspekter af pensionspolitikken. Det forudsætter desuden, at processen ikke ændrer ved de politiske beslutningstageres respektive ansvarsområder på europæisk og nationalt plan. Den åbne koordinationsmetode, der blev lanceret på Det Europæiske Råd i Laeken, udgør en integreret ramme, som også tager hensyn til eksisterende koordineringsaktiviteter på andre politiske områder (navnlig den økonomiske politik, de offentlige finanser og beskæftigelsen) og lader resultaterne indgå i videreudviklingen af disse andre processer.

En vigtig fordel ved dette nye samarbejde vil være, at medlemsstaterne kan lære af hinandens erfaringer. Medlemsstaterne er konfronteret med mange fælles problemer – først og fremmest den fælles udfordring, der ligger i aldringen af befolkningen. Den åbne koordinationsmetode vil på ingen måde begrænse de nationale beslutningstageres handlefrihed, men vil tværtimod give dem bedre mulighed for at vurdere deres relative resultater, gøre dem mere opmærksomme på andre politiske muligheder og skabe bedre forståelse af fordele og ulemper ved disse forskellige muligheder.

Den foreliggende rapport er den første helhedsanalyse af de nationale strategier på pensionsområdet og beskriver, hvordan medlemsstaterne reagerer på den udfordring, der ligger i aldringen af befolkningen, med sigte på de tre overordnede mål om pensionssystemernes tilstrækkelighed, finansielle bæredygtighed og modernisering.

2. PROBLEMET OMKRING ALDRINGEN AF BEFOLKNINGEN: DEMOGRAFISKE TENDENSER OG HOLDNINGER I BEFOLKNINGEN

2.1. Aldringen af befolkningen

EU vil i de kommende tiår opleve en markant accelerering af aldringen af befolkningen som følge af tre hovedfaktorer: (i) "de store årgange" begynder at nå pensionsalderen, (ii) den forventede levealder stiger fortsat og (iii) fertiliteten har været faldende siden 1970'erne. Den første af disse faktorer vil skabe en forbigående demografisk betinget ubalance, medens de to andre faktorer vil få varige virkninger. Alle tre faktorer spiller dog sammen og resulterer i en enorm finansiel udfordring for pensionssystemerne i de kommende tiår, når antallet af pensionister stiger hurtigt, medens antallet af erhvervsaktive falder. Der er risiko for, at den deraf følgende øgede ældrebyrde indebærer en uholdbart stor økonomisk belastning af den erhvervsaktive befolkning fremover og samtidig får negativ indvirkning på Europas økonomiske vækstpotentiale.

Det forventes, at europæerne i 2050 vil leve mindst 4-5 år længere end i dag (jf. diagram 1). I betragtning af, at den forventede resterende levetid ved 65 år er ca. 15½ år for mænd og 19½ år for kvinder, vil en forlængelse med fem år betyde, at udgifterne til at sikre et uændret pensionsniveau vil stige med 25-30%. Det er imidlertid kun den ene side af den demografisk betingede udfordring, Europa står overfor. Den anden side af problemet består i, at de store årgange, der blev født efter Anden Verdenskrig, begynder at nå pensionsalderen, og de efterfølgende årgange er langt mindre som følge af lavere fødselsfrekvens. Det fremgår af Europas befolkningspyramide (diagram 2), hvor gruppen mellem 35 og 55 år i øjeblikket er meget stor. I de kommende 10-15 år vil disse store årgange begynde at forlade arbejdsmarkedet og hæve pension.

Diagram 1

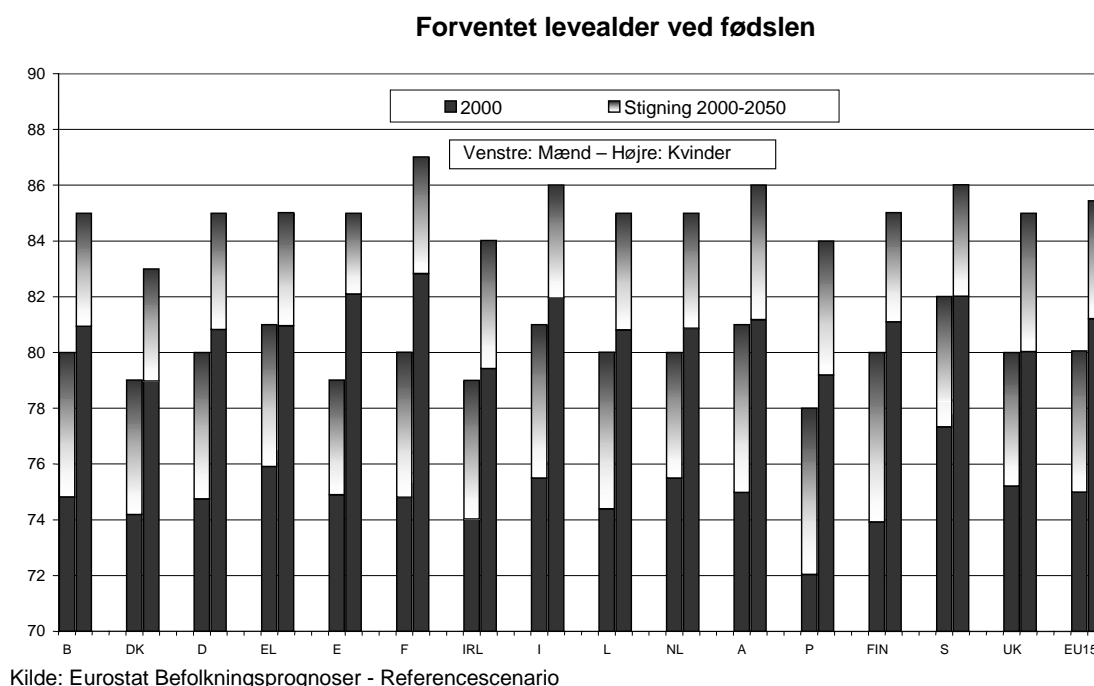
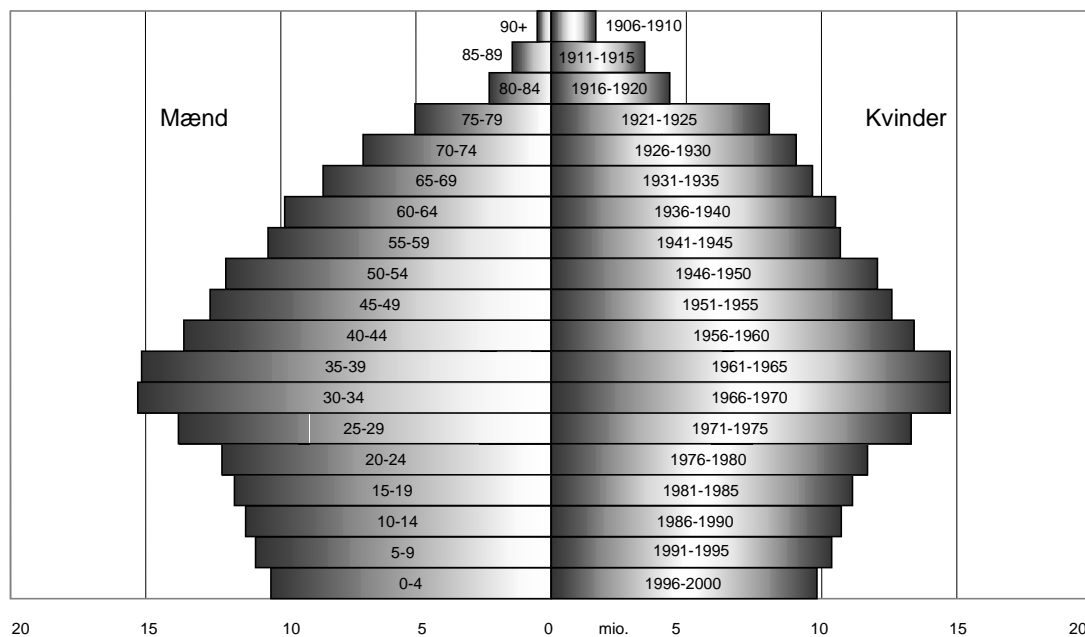


Diagram 2

Befolkningspyramiden i 2000 - EU15

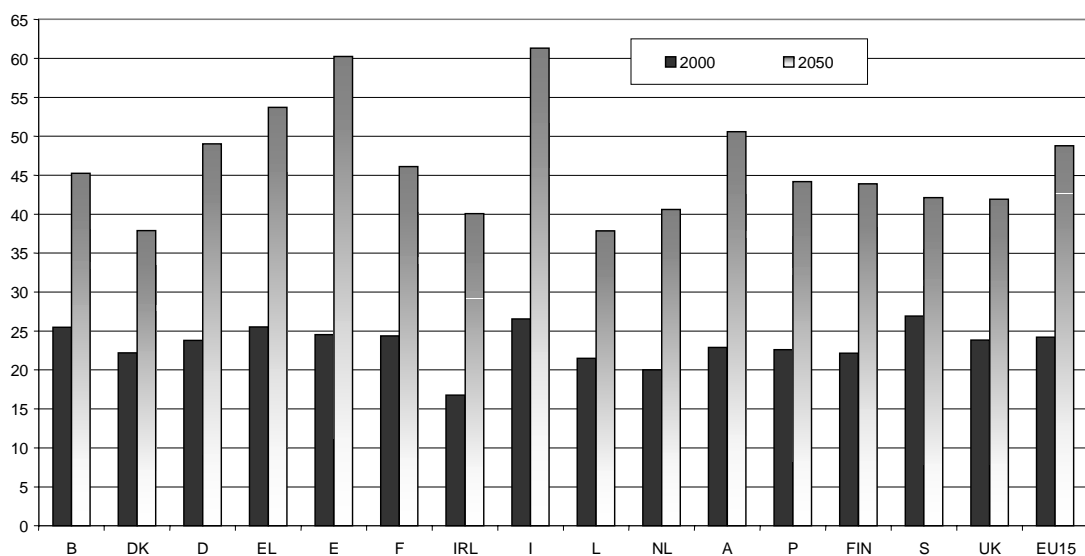


Kilde: Eurostat Befolkningsprognoser - Referencescenario

Den samlede effekt af store årgange, der når pensionsalderen, og stigende levealder medfører en fordobling af ældrebyrden, dvs. antallet af personer i pensionsalderen (65 år og derover) i forhold til personer i den erhvervsaktive alder (15-64 år). I 2000 udgjorde gruppen over 65 år ca. en fjerdedel i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder; i 2050 vil den være næsten 50%.

Diagram 3

Ældrebyrden ^{a)}



a) Antallet af personer på 65 år og derover i procent af de 15-64-årige.

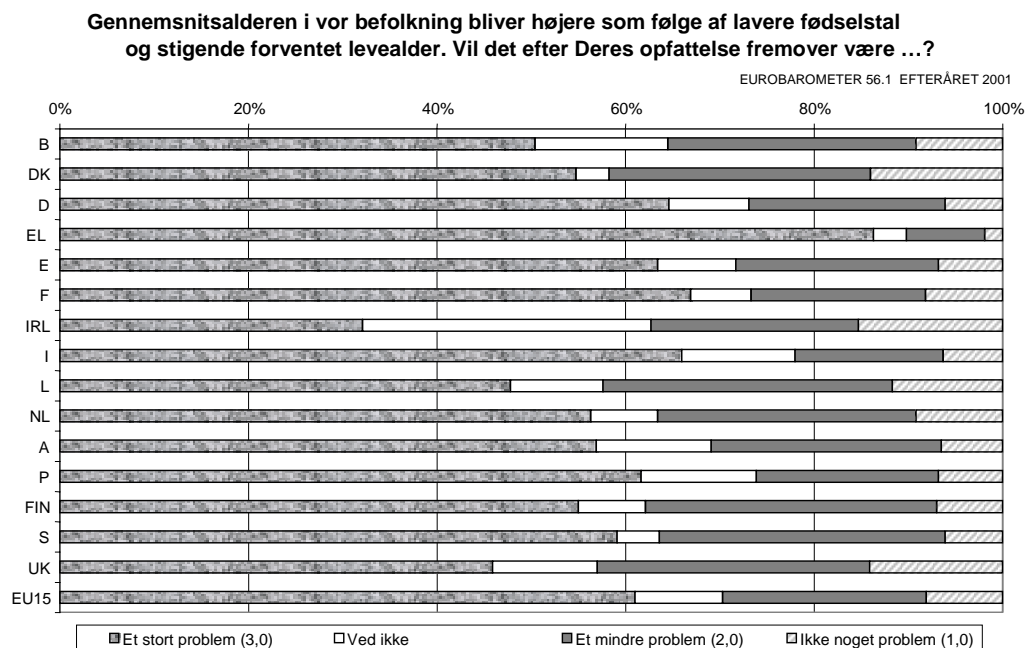
Kilde: Eurostat Befolkningsprognoser - Referencescenario

Det Europæiske Råd i Stockholm i marts 2001 beskæftigede sig også med den demografiske udfordring, der ligger i aldringen af en befolkning, hvor den erhvervsaktive aldersgruppe vil udgøre en mindre del af den samlede befolkning. Det Europæiske Råd anførte, at "antallet af pensionerede kvinder og mænd vil stige hurtigt, medens den andel af befolkningen, der er i den arbejdsdygtige alder, begynder at falde i 2010. Dette vil føre til et betydeligt pres på de sociale sikringsordninger, navnlig pensionerne, sundhedssektoren og ældreplejen³. EU og medlemsstaterne handler nu ved at definere nye strategier (...). Det kommende tiår giver mulighed for at tage den demografiske udfordring op ved at øge beskæftigelsesfrekvensen, nedbringe den offentlige gæld og tilpasse de sociale sikringsystemer, herunder pensionssystemerne."

2.2. Holdninger i offentligheden

Denne demografiske udviklings potentielle konsekvenser for pensionssystemerne giver anledning til alvorlig bekymring i alle medlemsstaterne. Der er voksende opmærksomhed omkring problemet både hos de politiske beslutningstagere og hos befolkningen, hvilket fremgår af den Eurobarometer-undersøgelse, Kommissionen lod gennemføre i efteråret 2001 (diagram 4).⁴

Diagram 4

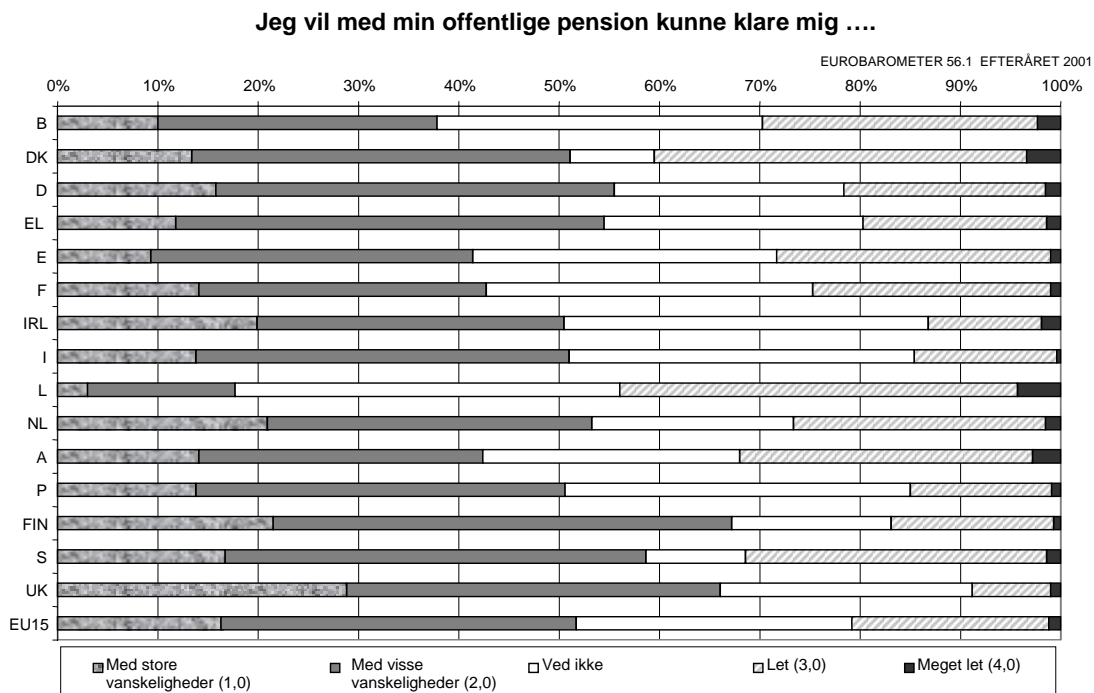


³ Kommissionen vil behandle spørgsmålet om sundheds- og ældreplejesystemernes tilgængelighed, finansielle bæredygtighed og kvalitet i en særskilt meddelelse.

⁴ Kommissionen bebudede i sin meddelelse af 11. oktober 2000 med titlen "Den fremtidige udvikling for den sociale beskyttelse på lang sigt: Sikre og bæredygtige pensioner" (KOM(2000) 622 endelig), at den ville gennemføre en spørgeundersøgelse om pensioner og pensionsreformer. Formålet var at måle offentlighedens interesse for og forventninger til moderniseringen af pensionssystemerne. I dette afsnit præsenteres kun et lille udvalg af resultater, som er specielt relevante i forbindelse med den foreliggende rapport. En mere omfattende analyse af resultaterne er under udarbejdelse. Der blev stillet spørgsmål til repræsentative udsnit af befolkningen over 15 år i de enkelte medlemsstater. Det normale udsnit i Eurobarometers standardundersøgelser er 1000 personer pr. land, undtagen i Luxembourg (600) og i Det Forenede Kongerige (1000 i Storbritannien og 300 i Nordirland).

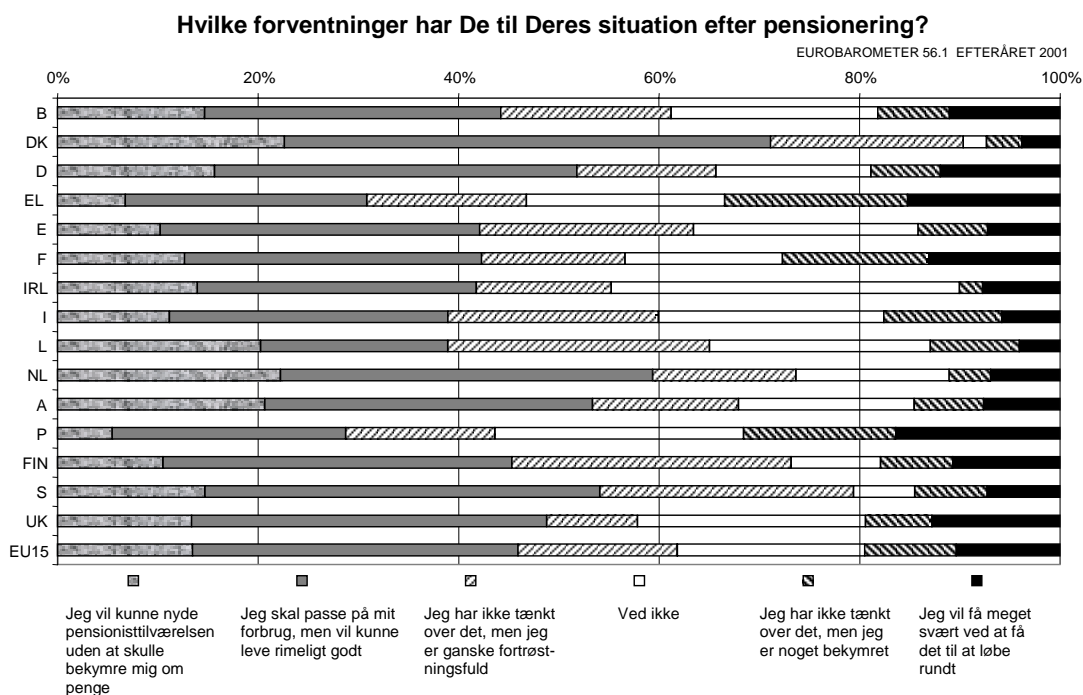
Bevidstheden om denne demografiske udfordring, der primært betragtes som et problem for de offentlige pensionsordninger, vil formentlig få mange europæere til at se forholdsvis pessimistisk på deres fremtidige offentlige pensionssikring. Et flertal af europæere forventer at få visse vanskeligheder ved at klare sig på deres offentlige pension, og der er en stor del af befolkningen, som ikke har nogen klar idé om, hvad man kan forvente: næsten 30% af de adspurgte svarede "Ved ikke".

Diagram 5



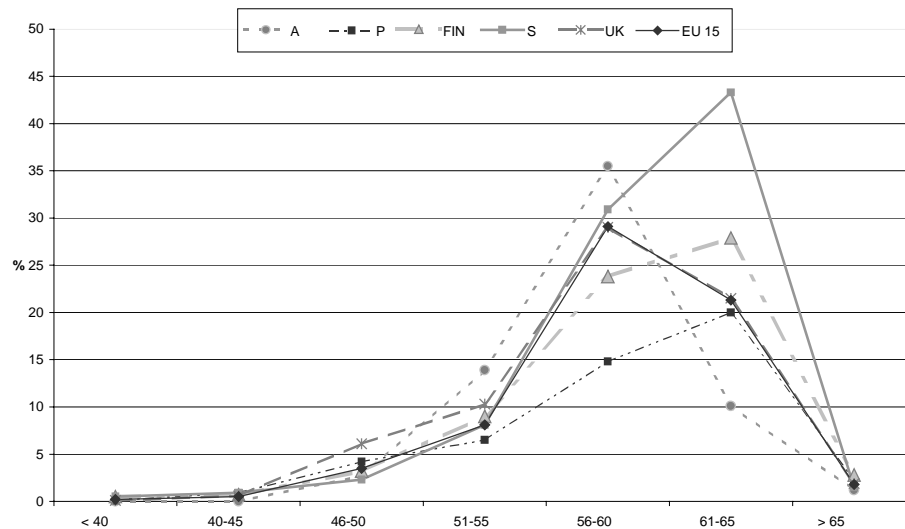
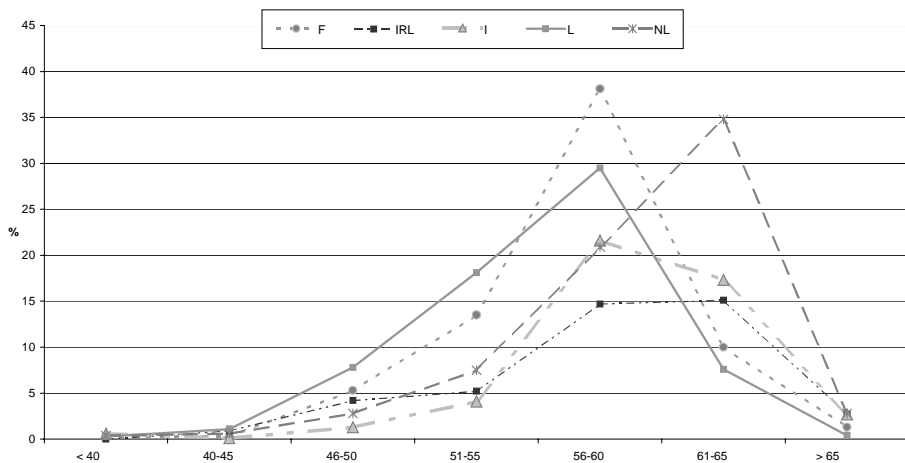
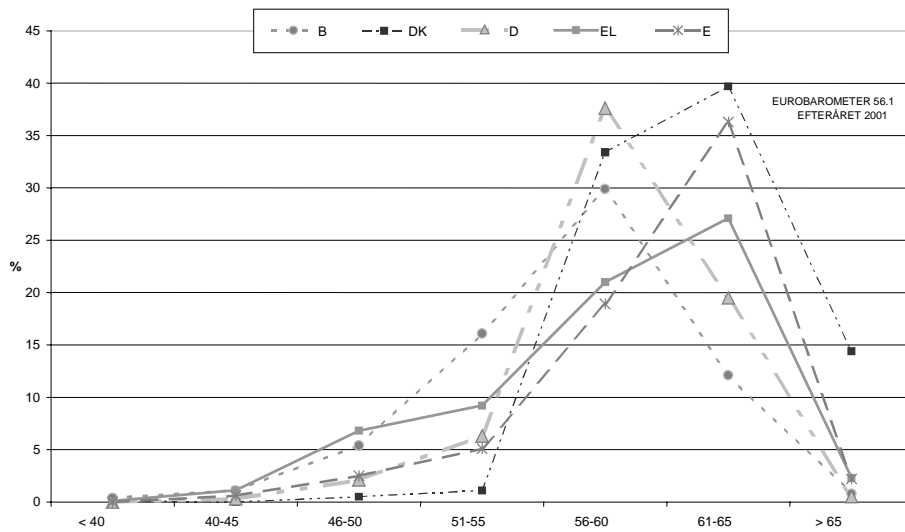
Resultaterne kan afspejle usikkerhed om, hvorvidt de lovbestemte pensionsordninger fremover vil være holdbare, og manglende tillid til den førte politik, men de kan også – i hvert fald i nogle lande – være udtryk for en vis forvirring om, hvad der forstås ved "offentlig pension". Under alle omstændigheder er folk forholdsvis fortrøstningsfulde med hensyn til deres økonomiske situation som pensionister, som ikke kun afhænger af indkomst fra forskellige pensionsordninger, men også af andre faktorer såsom opsparing og ejerbolig. Dette mere generelle spørgsmål om folks forventninger til deres egen situation som pensionister viser, at ca. 20% af europæerne er bekymrede for deres pensionisttilværelse, medens over 60% er fortrøstningsfulde. Den største tillid til systemerne kan konstateres i de nordiske lande. Det er også interessant at bemærke, at færre personer svarede "Ved ikke" til dette spørgsmål om deres generelle situation som pensionister.

Diagram 6



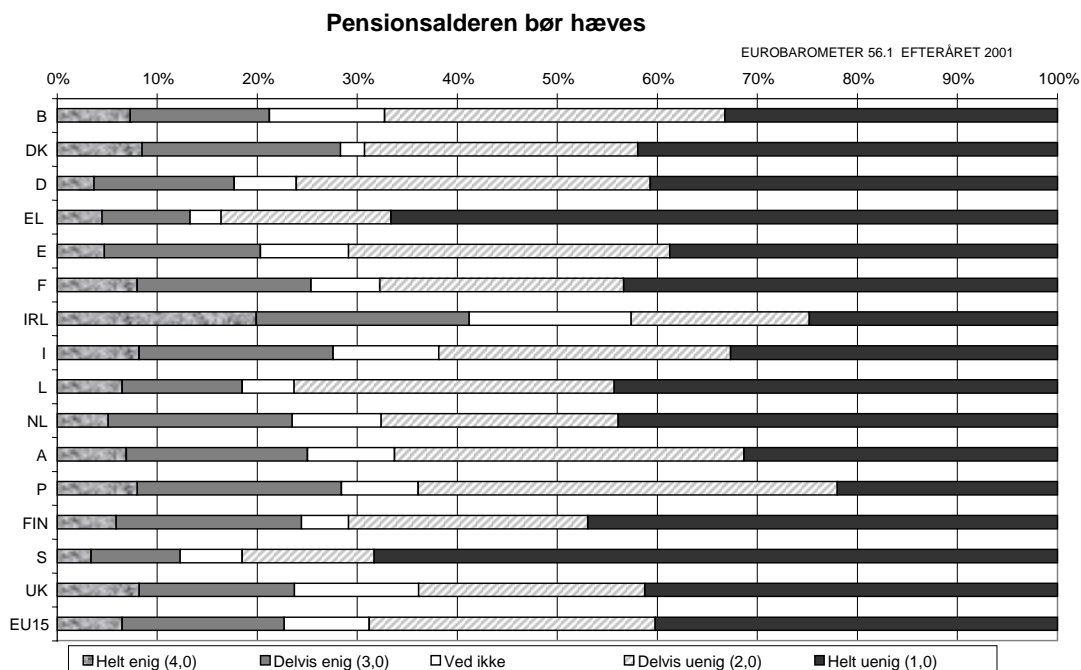
En indlysende politisk løsning på konsekvenserne af den højere forventede levealder ville være at forhøje pensionsalderen, således at balancen mellem perioden på arbejdsmarkedet og perioden som pensionist forbliver uændret. Det ville gøre det muligt at opretholde tilstrækkelige pensionsniveauer uden at være nødsaget til at forhøje bidrag eller skatter for at finansiere pensionsordninger. Det vil muligvis ikke være nødvendigt at forhøje den formelle pensionsalder, som typisk er 65 år i de fleste medlemsstater. I praksis er det kun et mindretal, der forbliver på arbejdsmarkedet, indtil de når den formelle pensionsalder. De fleste europæere har i sinde at trække sig tilbage mellem 56 og 60 år, og kun meget få regner med fortsat at være på arbejdsmarkedet efter det fyldte 65. år (diagram 7).

Diagram 7: I hvilken alder forventer De at gå på pension?



Det bliver en vanskelig opgave for politikerne at ændre folks holdning til, hvornår man skal gå på pension. Det er klart, at en forhøjelse af den formelle pensionsalder ikke er nogen populær politisk løsning på problemet med aldringen af befolkningen: det er under en fjerdedel af europæerne, der vil støtte et sådant forslag (diagram 8).

Diagram 8

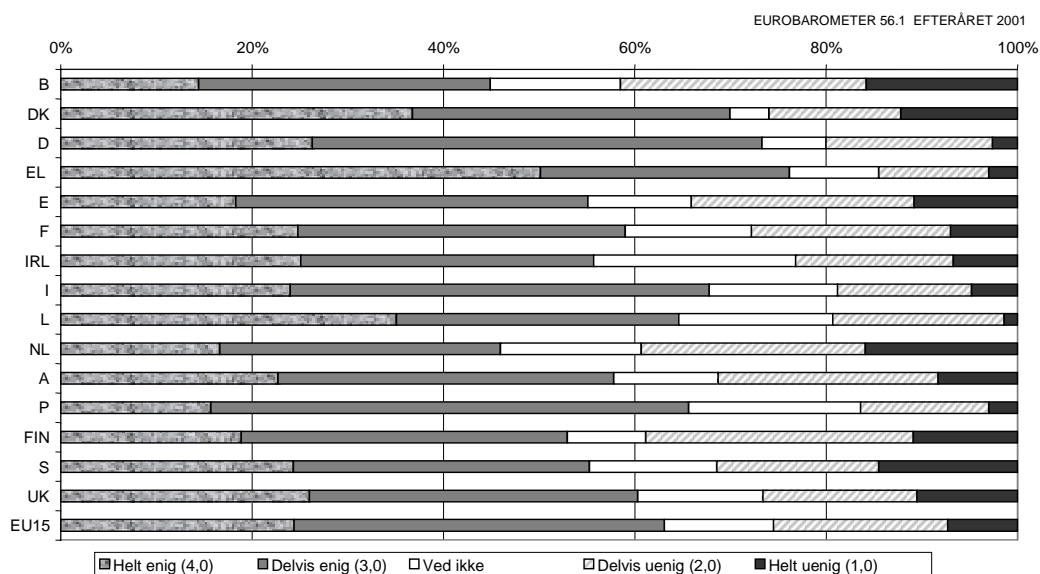


Fastholdelse af den nuværende formelle pensionsalder er dog ikke ensbetydende med, at man ikke kan hæve den reelle alder, hvor folk trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, og bringe den tættere på den formelle pensionsalder. Det er også værd at bemærke, at den gennemsnitlige pensionsalder var højere i 1960'erne, end den er i dag, også selv om den resterende forventede levealder ved 65 år på det tidspunkt var langt lavere og de over 65-åriges helbredstilstand ringere end i dag, eller end den må forventes at være om en snes år.

Forhøjelse af den reelle pensionsalder forudsætter, at der i pensionsordningerne indbygges incitamentter til at forblive længere på arbejdsmarkedet. Det kan være i form af en tæt aktuarmæssig sammenkædning af bidrag og ydelser, en idé, som i hvert fald principielt har tilslutning i befolkningen (diagram 9).

Diagram 9

Pensionens størrelse bør være helt afhængig af, hvor meget man har indbetalt til pensionsordningen

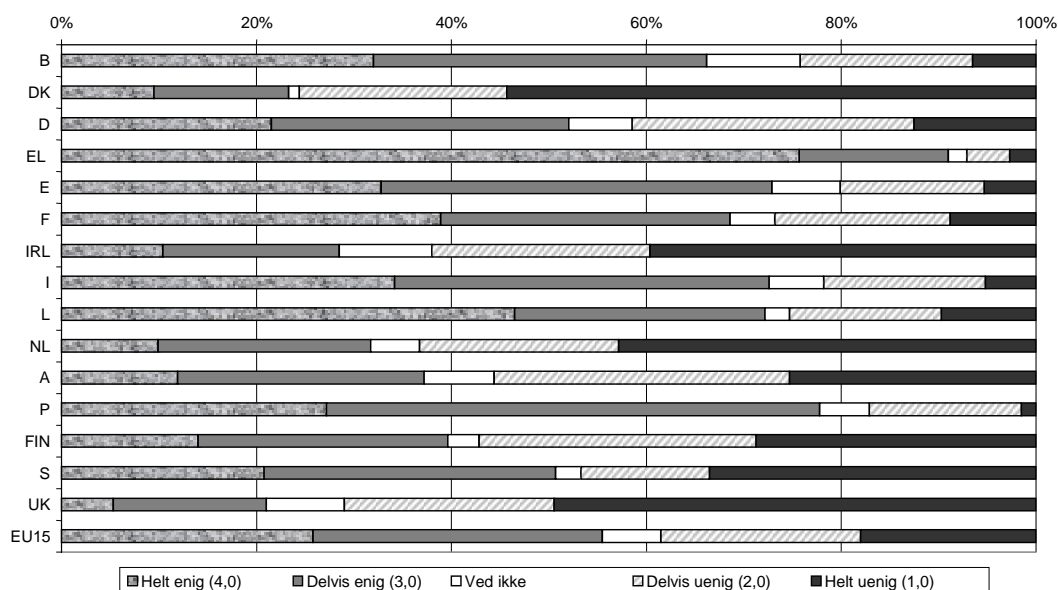


Samtidig er det stadigvæk en meget udbredt opfattelse, at ældre arbejdstagere bør gøre plads på arbejdsmarkedet for de yngre og de arbejdsløse. Den vildfarelse, at der kun findes et bestemt antal job, som skal deles så retfærdigt som muligt, er tilsyneladende stadigvæk dybt rodfæstet i befolkningen. Det er dog ikke tilfældet alle steder. I Danmark, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Irland, hvor offentligheden i de senere år er blevet mere bevidst om aldersdiskriminationsproblemet via omfattende debatter og offentlige kampagner, er flertallet lige så indædte modstandere af forslaget. Eftersom det ikke er længe siden, holdningerne i disse lande var de samme som dem, vi finder i flertallet af medlemsstater, ser det ud til, at følelser kan påvirkes og ændre sig, når der i en længere periode føres debat om disse spørgsmål, som folk så må forholde sig til.

Diagram 10

Folk sidst i 50'erne bør holde op med at arbejde for at gøre plads for de yngre og de arbejdsløse

EUROBAROMETER 56.1 EFTERÅRET 2001

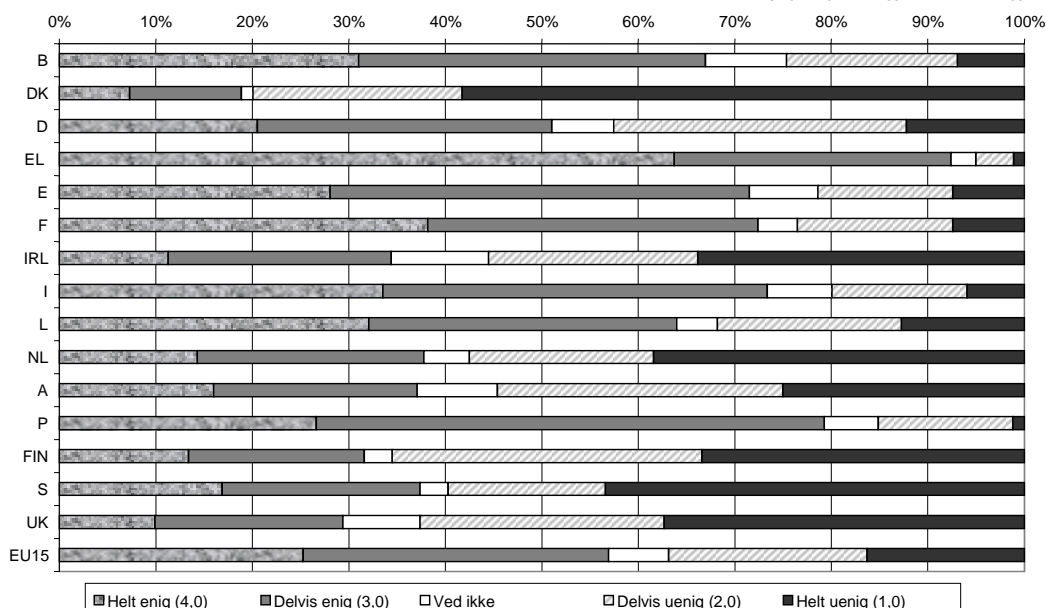


Et flertal af europæere mener fortsat, at pensionering bør være obligatorisk ved en bestemt aldersgrænse, men også her er der stor forskel mellem medlemsstaterne. Italien er et interessant eksempel: der er tilsyneladende kraftig tilslutning til obligatorisk pensionering, men det forhindrede ikke regeringen i (over en længere overgangsperiode) at indføre meget fleksible systemer, hvor den enkelte har en høj grad af frihed til at beslutte, hvornår han eller hun vil gå på pension, og mulighed for at øve indflydelse på pensionsbeløbet gennem valget af pensionstidspunkt.

Diagram 11

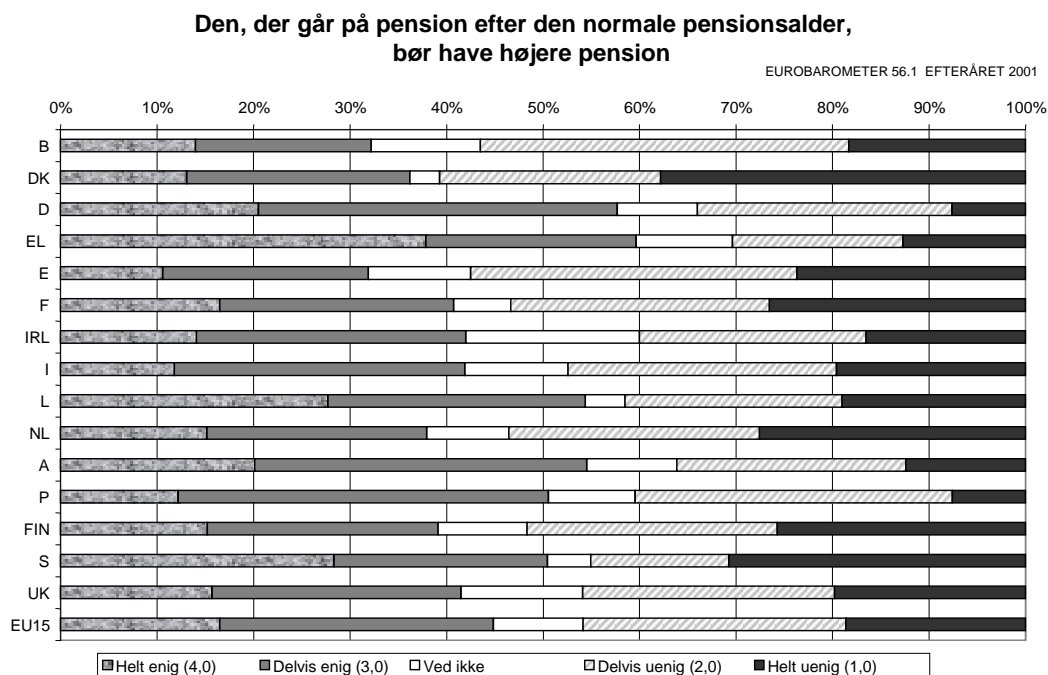
Ældre arbejdstagere bør tvinges til at gå på pension ved en bestemt aldersgrænse

EUROBAROMETER 56.1 EFTERÅRET 2001



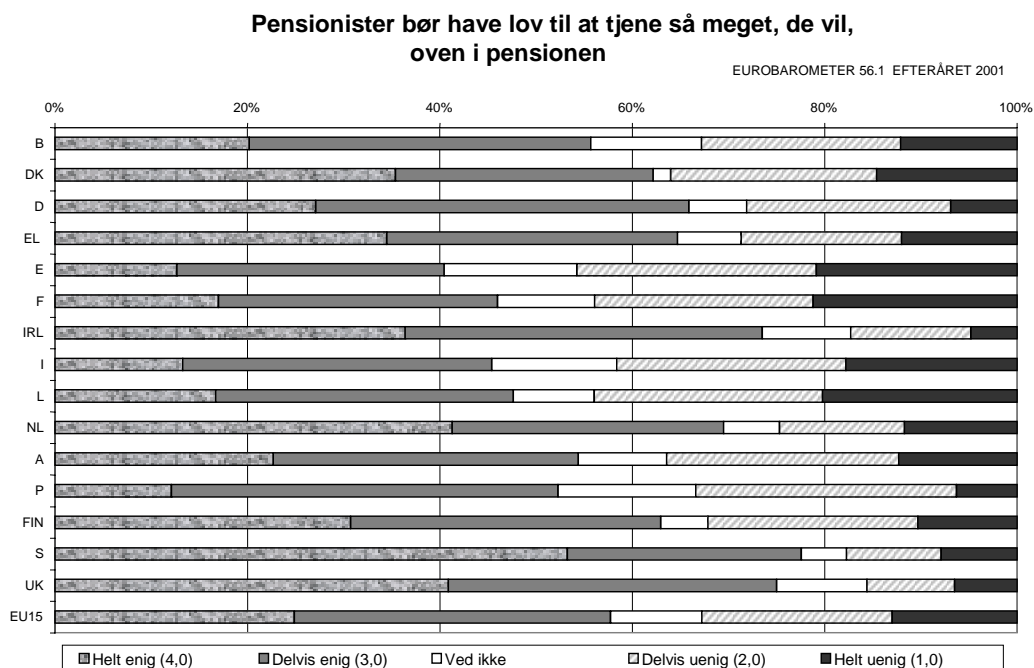
Optjening af yderligere pensionsrettigheder ved at udskyde sin tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet kan være en vigtig metode til at sikre, at ens pension fortsat vil være tilstrækkelig i en situation, hvor dækningsgraden reduceres som reaktion på en mindre gunstig balance mellem de erhvervsaktive og pensionisterne. Denne tanke, som allerede er ved at blive udmøntet i visse reviderede pensionssystemer, har dog ikke bred tilslutning i befolkningen (diagram 12).

Diagram 12



Tanken om, at pensionister skal have lov til at have en vis indkomst ud over deres pension – en anden måde at tilskynde ældre arbejdstagere til at forblive på arbejdsmarkedet og sikre pensionisterne en højere levestandard – vinder større tilslutning, men der er stadig en stor del af europæerne, som mener, at det ikke bør være muligt at kombinere indkomst fra erhvervsarbejde med en pension (diagram 13).

Diagram 13



Disse udvalgte resultater af Eurobarometer-undersøgelsen synes at vise, at offentlighedens holdninger i flere medlemsstater halter bag efter den reformproces, som allerede er godt i gang. Det bør derfor være en vigtig opgave at gøre befolkningen mere bevidst om, hvilke reformforanstaltninger der er brug for, og hvilke fordele de indebærer for de ældre arbejdstagere, dem, der indbetaler på pensionsordninger, og pensionisterne. Der er navnlig brug for mere oplysning omkring sammenhængen mellem beskæftigelse og pensionssystemer.

3. SIKRING AF TILSTRÆKKELIGE PENSIONER

Pensionssystemerne er et af de største fremskridt på det sociale område i vor tid. De har mindsket risikoen for, at ældre skal ende i fattigdom, og det endda i sådan en grad, at risikoen for at måtte leve i fattigdom ofte er større for de yngre end for de ældre. Pensionssystemer er også et vigtigt træk ved moderne økonomier. De gør de ældre økonomisk uafhængige af deres afkom og giver folk i den erhvervsaktive alder mulighed for at være mere mobile, end hvis de levede i traditionelle husholdninger med tre generationer under samme tag.

De fleste mennesker bliver pensioneret i en alder, hvor de stadig er sunde og raske. Pensionen betragtes derfor som en vigtig belønning, når arbejdslivet er slut, og giver folk mulighed for at påbegynde nye projekter og ændre livsstil.

Selv om der er stor forskel på medlemsstaternes pensionssystemer, forfølger alle medlemsstater de samme sociale mål, som er skitseret i den fælles rapport til Det Europæiske Råd i Laeken om pensioners kvalitet og bæredygtighed: at forhindre fattigdom blandt de ældre, at give folk mulighed for i rimelig grad at opretholde samme levestandard også efter pensionstidspunktet og at fremme solidariteten inden for og mellem generationerne.

3.1. Målsætning 1: Forebyggelse af social udstødelse

Sikre, at ældre ikke udsættes for risiko for fattigdom, kan opretholde en anstændig levestandard, får del i den økonomiske velfærd i deres land og derfor kan deltage aktivt i det offentlige, sociale og kulturelle liv⁵.

3.1.1. Garanterede mindstepensioner

Et vigtigt træk ved de europæiske velfærdssystemer er, at folk er garanteret en vis mindsteindkomst. Hvor det drejer sig om personer i den erhvervsaktive alder, kan det være et problem, at sådanne transgbestemte sociale bistandsordninger indvirker på folks tilskyndelse til at tage arbejde, men for folk i pensionsalderen er det problem ikke aktuelt. Det er desuden klart mere acceptabelt, at de ældre er garanteret en indkomst fra det offentlige frem for de yngre, som med rimelighed kan forventes at tjene til deres eget underhold.

De ældre har derfor generelt en bedre minimumsbeskyttelse end folk i den erhvervsaktive alder. Danmark og Nederlandene opererer med et fast, ikke-transgbestemt pensionsbeløb, som er indkomstafhængigt (for Nederlandenes vedkommende indirekte), for alle, som har boet i landet, mens de var i den erhvervsaktive alder. Det nye svenske pensionssystem omfatter en garanteret pension, som kun er indkomstreguleret i forhold til indkomst fra den lovfæstede indkomstafhængige pensionsordning. I andre lande er ydelserne i højere grad transgbestemte; det gælder f.eks. supplerende ydelser, der skal bringe de ældres indkomst op på det garanterede mindsteniveau. Mere omfattende brug af transgvurderinger kan imidlertid også afholde folk fra at spare op til deres pension. I Det Forenede Kongerige forsøger man

⁵ I den sammenhæng bør ydelser og skattefordele, der ikke er en del af pensionerne, også medtænkes, hvor det er passende.

at løse dette problem med den nye "Pension Credit", som er en indkomstafhængig pension, der giver folk mulighed for at kombinere indkomst fra pensionsopsparing med transbestemte ydelser og dermed nå op over den garanterede mindsteindkomst.

Det er vigtigt at understrege mange af disse ordningers supplerende karakter. Pensionssystemer er som hovedregel udformet med det sigte i højere grad at *forhindre*, at folk skal leve i fattigdom, når de bliver ældre, end at afhjælpe fattigdom, og det gør man ved at tilstræbe, at alle optjener tilstrækkelige rettigheder inden for offentlige og/eller private pensionsordninger til, at de kan forblive økonomisk uafhængige af familiemedlemmer og offentlig bistandshjælp. Ordningerne med garanterede mindstepensioner fungerer generelt som et sidste socialt sikkerhedsnet for folk, der kun har haft ringe eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet (f.eks. kvinder, indvandrere) eller meget lav indtjening fra deres arbejde. Tyskland, Frankrig og Østrig understreger, at antallet af personer, der kun får mindstepensionen, er faldet kraftigt i de seneste tiår som konsekvens af, at folk har optjent øgede pensionsrettigheder i pensionssystemet. Grækenland og Italien kan melde om den modsatte udvikling, men det skyldes det forhold, at mindstebeløbene blev sat op.

Skema 1 nedenfor indeholder en oversigt over de forskellige former for garanterede mindstepensioner i medlemsstaterne; det er dog vanskeligt at foretage sammenligninger på grund af de meget forskelligartede vilkår og betingelser, der er knyttet til disse ordninger – i visse tilfælde endog inden for ét og samme land. I nogle lande har den garanterede mindsteindkomst form af en ydelse med et fast beløb, der kommer til udbetaling, hvis der er indbetalt bidrag i en fuld periode (Det Forenede Kongerige, Irland) eller efter en bestemt bopælsperiode i landet (Nederlandene, Danmark). Flertallet af medlemsstater opererer med tillægsydelser for at bringe den indkomstafhængige pension op på et vist minimum. Disse ordninger vil normalt være tilstrækkelige til at sikre den nødvendige mindsteindkomst, medmindre den pågældende ikke har indbetalt bidrag i den fulde periode eller ikke har boet længe nok i landet. I sådanne tilfælde ydes der fuld transbestemt bistandshjælp.

Skema 1: Garanteret mindsteindkomst for ældre

Indkomstgarantier for ældre				
	Type indkomstgaranti	Beløb	Transbestemt	Dækning
B	Mindstepensioner (mindst 30 års fuldtidsbeskæftigelse med pensionsforsikring)	Afhænger af karrierelængde. Maks. pr. år for lønmodtagere: 11 793,71 EUR (husstand) eller 9 438,10 (enlig); for selvstændige: 9 401,16 EUR (husstand) eller 7 050,60 EUR (enlig). Pristalsreguleret		1/3 af alle pensionister
	Ret til mindstepension for hvert arbejdsår (mindst 15 års beskæftigelse; mindst 1/3 fuldtids)	Beregnet på grundlag af garanteret mindsteløn for 21-årig (1 163,02 EUR pr. måned)	Kun pensionsberettiget, hvis den samlede månedlige pension ikke overstiger 1 084,53 EUR (husstand) eller 867,63 EUR (enlig)	
	Bistandshjælp til ældre over 62 år (65 år fra 2009) (GRAPA)	Pr. år for enlige: 7 163 EUR, par: 4 775,40 EUR (pr. person) Delvis pristalsreguleret (mulighed for regulering ved politisk beslutning hvert andet år)	Husstandsindkomst og -formue	
DK	Bopælsbaseret offentlig pension (<i>Folkepension</i>)	Afhængigt af arbejdsindkomst. Enlige: 14 190 EUR om året Par: 10 390 EUR pr. person om året.	Grundbeløbet reduceres afhængigt af arbejdsindkomst. Pensions-tillægget reduceres afhængigt af samlet indkomst	99% af alle pensionister

Indkomstgarantier for ældre				
	Type indkomstgaranti	Beløb	Trangsbestemt	Dækning
	Tillægspension (ATP)	2 732 EUR om året for fuldtids-beskæftigede efter at have betalt bidrag siden 1964	Nej	68% af alle pensionister
D	Bistandshjælp		Pensionistens og eventuel partners indkomst og formue	Ca. 186 000 i 2000
EL	Mindstepensioner (forskellige fra pensionskasse til pensionskasse), afhængigt af forsikringsperioden (før eller efter 1.1.1993). Pensionstillæg ydes efter trangsvurdering (EKAS) til alle pensionister uden for landbruget		Tillæg til lave pensioner op til mindsteniveauet uden trangsvurdering. Trangsbestemt pensionstillæg	Primær IKA-pension: ca. 70% af pensionisterne får mindstepensionen
	Grundpension (svarer til pension til landmænd) for alle ikke-forsikrede over 65 år		Ja, for ikke-forsikrede	700 000 personer får OGA-pension; 34 000 får grundpension som ikke-forsikrede
E	Garanteret bidragspligtig mindstepension til personer, der har indbetalt bidrag i mindst 15 år	>65 år: 385,50 EUR pr. måned eller 453,98 pr. måned for gifte forsørgere (14 udbetalinger om året) <65 år: 343,87 EUR pr. måned eller 406,16 EUR pr. måned for gifte forsørgere (14 udbetalinger om året)	Ja	15% af af de udbetalte pensioner under den generelle ordning i 2001 (23% i 1995)
	Ikke-bidragspligtig pension "socialløn"	258,68 EUR (14 udbetalinger om året)	Ja	Ca. 470 000 i juni 2002
F	Minimumsalderspension (<i>minimum vieillesse</i>) for personer over 65 år	Enlige: 6 835 EUR Par: 12 257 EUR om året	Ja	Ca. 766 000 i 2000
	Minimumspension plus tillægsydelse (<i>allocation supplémentaire</i>)	Minimum 2 807,72 om året plus tillæg 4 024,86 om året for enlige	Ja	
IRL	Bidragspligtig alderspension med fast beløb	Enlige: 147,30 om ugen	Nej	60% af alle pensioner (forventes at stige til 86% i 2016)
	Ikke-bidragspligtig socialpension med fast beløb til personer over 66 år	Enlige: 134 EUR (om ugen) forhøjes til 200 EUR i 2007	Ja	40% af alle pensioner
I	Minimumspensionstillæg (<i>integrazione al trattamento minimo</i>)	5 104 EUR om året		Ca. 39% af alle over 65 år
	Mindstepension for personer over 70 år	6 713,98 EUR om året		Ca. 1,8 mio. personer
	Alderspension til personer over 65 år (<i>assegno sociale og pensione sociale</i>)	4 557,41 EUR om året plus aldersbestemt tillæg	Ja	Ca. 6,2% af alle over 65 år
L	Mindstepension (afhængigt af forsikringsperiodens længde; fuldt beløb efter 40 år)	Højest 1 190 EUR pr. måned	Nej	15,4% af alle pensionister i 2000
	Garanteret mindsteindkomst	Enlige: 942 EUR pr. måned Par: 1 413 EUR pr. måned	Ja	0,9% af alle pensionister i 2000
NL	Bopælsbaseret offentlig pension	Enlige: 869 EUR pr. måned. Gifte og samboende, hvoraf begge er 65 eller derover (også to mænd eller to kvinder med fælles husholdning): 598 EUR pr. måned pr. person	Nej	100% (af dem, der opfylder bopælskriteriet)
A	Mindstepension ("kompensationstillæg")	Enlige: 630 EUR Par: 900 EUR (pr. måned, 14 udbetalinger om året)	Pension og anden indkomst	11,6% af alle pensionister medio 2002 (14,4% i 1989)
P	Mindstepension (procentdel af mindstelønnen minus socialsikringsbidrag), Niveauet afhænger af antal år på arbejdsmarkedet.	65-100% af nettomindstelønnen		33,7% af pensionister under den generelle ordning (invalide- og alderspension)
	Ikke-bidragspligtig social pension		Ja	
	Minimumsintegrationsindkomst (bistandshjælp)		Ja	Ca. 13 000 mænd og 14 000 kvinder
FIN	Bopælsbaseret offentlig pension	Enlige: 467,32 EUR Par: 411,75 EUR pr. person	Kun reguleret efter anden pensionsindkomst	55% af alle pensionister. Det fulde beløb: 10% af alle pensionister
	Bistandshjælp	Primært som tillæg til lave pensioner til dækning af ekstraordinære udgifter	Ja	5-6% af alle over 65 år

Indkomstgarantier for ældre				
	Type indkomstgaranti	Beløb	Trangsbestemt	Dækning
S	Bopælsbaseret garanteret pension til alle over 65 år	Enlige: 82 200 SEK Par: 146 600 SEK om året	Kun den offentlige indkomstafhængige pension tages i betragtning	
	Underholdsydelse til ældre over 65 år (bistandshjælp)		Al anden indkomst, formue	
UK	Offentlig pension	75,50 GBP om ugen i 2002/2003	Nej	98% af husstande med pensionister (2000/2001)
	Garanteret mindsteindkomst for personer over 60 år (indkomststøtte, bistandshjælp)	Enlige: 98,15 GBP Par: 149,80 GBP om ugen	Ja, men med højere formuesats end for andre modtagere af indkomststøtte	
	<i>Pension Credit</i> for personer over 65 år (erstatte fra 2003 den garanterede mindsteindkomst)	Enlige: 100 GBP Par: 154 GBP om ugen Følger lønudviklingen	Ja, men med højere formuesatser og gradvis reduktion af ydelserne afhængigt af anden pensionsindkomst	Ca. 50% af husstande med personer over 60 år

3.1.2. Risikoen for fattigdom blandt ældre

Mange af disse ordninger er først indført for nylig eller er ved at blive indført. Medlemsstaterne har også redegjort for deres seneste tiltag for at sikre de ældre en bedre minimumsbeskyttelse. Det skal man være opmærksom på, når man analyserer dataene fra EU's Husstandspanel (ECHP). De seneste disponible data afspejler indkomstsituationen i 1998. Det fremgår ikke af ECHP-data, om en person bor i egen bolig (beregnet lejeværdi), og en meget væsentlig afgørende faktor for levestandarden er således ikke medregnet. De mange former for naturalydelse (f.eks. ydelser på sundhedsområdet og sociale ydelser, gratis offentlig transport, lavere priser for forskellige varer og tjenesteydelser såsom telefon, energi osv.), de ældre får i visse medlemsstater, er heller ikke medregnet. Man skal også huske på, at ECHP-indkomstdata beregnes for husstande og derefter individualiseres med brug af en ækvivalensskala⁶. Indkomstdata baseret på ECHP viser derfor ikke mænds og kvinders eller ældres og yngres individuelle indkomster, men en andel af den samlede indkomst i den husstand, hvori de pågældende er medlemmer. Højere fattigdomsrisici for kvinder – eller lavere gennemsnitsindkomster – er derfor ensbetydende med, at flere kvinder end mænd lever i en husstand, der er truet af fattigdom, eller som har en meget lav husstandsindkomst. ECHP-data dækker ikke personer, der ikke lever i en privat husstand, men f.eks. på plejehjem. Endelig giver fattigdomsrisici målt ud fra en indkomstgrænse (i dette tilfælde 60% af medianindkomsten) et ufuldstændigt billede af forholdene. En garanteret mindsteindkomst lige over indkomstgrænsen vil således betyde, at kun en lille procentdel er truet af fattigdom, selv om de faktiske indkomstforhold kun askiller sig ganske lidt fra den situation, hvor den garanterede mindsteindkomst ligger lige under grænsen. Det kan f.eks. være forklaringen på det store spring i flere medlemsstater mellem andelen af personer, der lever i husstande med under 60% af medianindkomsten, og husstande med under 50% af medianindkomsten (diagram 14).

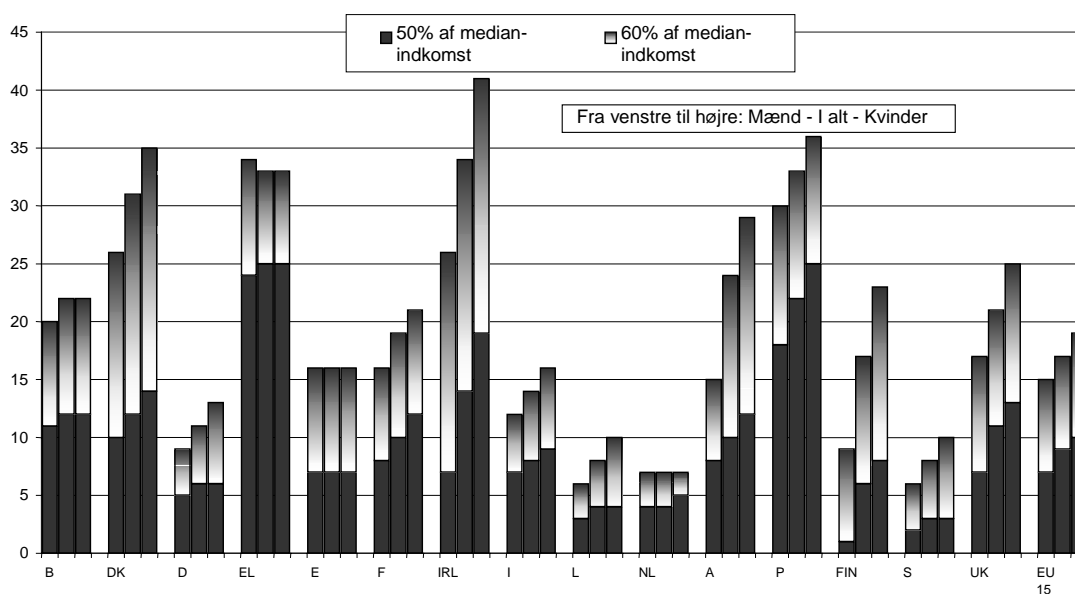
De data, der præsenteres i diagram 14, viser, at fattigdomsrisikoen varierer ganske betydeligt fra land til land, og at den normalt er højere for kvinder end for mænd. Indførelse af en ny garanteret mindsteindkomst eller forhøjelse af den eksisterende

⁶ Der er redegjort mere detaljeret herfor i metodeforklaringen om baggrundsstatistikkerne i bilaget med landeresuméerne.

kan dog ændre dette billede markant. Det kan f.eks. være tilfældet i Det Forenede Kongerige, hvor den nye "Pension Credit" vil være et stort skridt fremad i retning af fuldstændig eliminering af fattigdomsrisikoen for pensionister. Virkningerne af højere garanterede mindsteindkomster kan dog kun registreres med en ganske stor tidsforskydning i dataene fra europæiske indkomstundersøgelser.

Diagram 14

Fattigdomsrisiko ^{a)}, for personer over 65 år



a) Se metodeforklaringen til baggrundsstatistikkerne i bilaget over landeresuméer.

Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Data for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske data skal revideres. Data for Sverige dækker kun personer under 85 år.

Skema 2: Fattigdomsrisiko (% af personer under fattigdomsgrænsen) og indkomstniveau for personer over 65 år i % af indkomsten hos gruppen 0-64 år, 1998 (ECHP)

Land	Fattigdomsgrænse 50% (ECHP)		Fattigdomsgrænse 60% (ECHP)		Relativt indkomstniveau for personer over 65 år (ECHP)
	Over 65 år	0 - 64 år	Over 65 år	0 - 64 år	
B	12	6	22	11	76
DK (NSR)	12 (2,7)	5	31	7	68
D	6	6	11	11	97
EL	25	12	33	18	74
E	7	14	16	19	91
F (NSR)	10 (5)	8 (8,4)	19 (11,3)	14 (14,6)	90
IRL	14	10	34	17	69
I	8	13	14	19	96
LUX (NSR)	4 (5)	6	8 (10,3)	14	99 (94)
NL	4	6	7	11	93
A	10	6	24	10	84
P	22	12	33	18	76
FIN (NSR)	6 (3)	5 (4,3)	17 (10,9)	10 (9,6)	78 (90)
S	3	5	8	10	83
UK	11	12	21	19	78
EU 15	9	10	17	15	89

Forklaringer:

Indkomstbegrebet både i kolonnerne med "fattigdomsprocenter" og i kolonnen med gennemsnitsindkomst er den ækvivaliserede disponible indkomst. Den er defineret som husstandens samlede disponible indkomst divideret med dens "ækvivalente størrelse" for at tage hensyn til dens størrelse og sammensætning. Ækvivalensskalaen er OECD's modificerede skala, der tæller den første voksne (dvs. over 14 år) som 1,0, alle øvrige voksne som 0,5 og alle børn under 14 år som 0,3. F.eks. er en husstand med én voksen ækvivalent med 1,0, en husstand med to voksne er ækvivalent med 1,5, og en husstand med to voksne og to børn (under 14 år) er ækvivalent med 2,1.

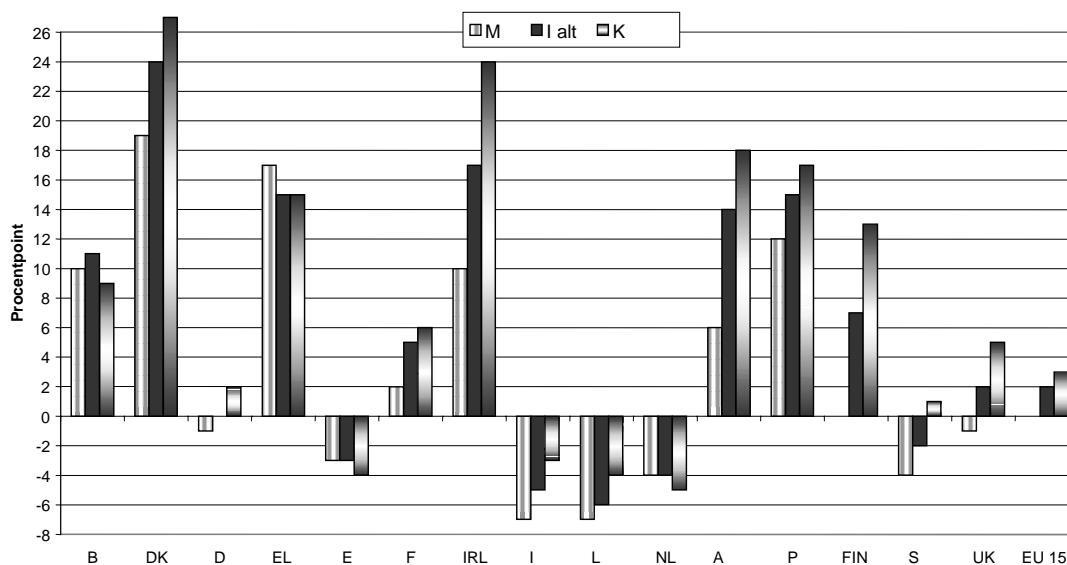
ECHP: EU's Husstandspanel
NSR: Den nationale strategirapport.

For EU som helhed var fattigdomsrisikoen for de ældre kun en smule højere end for befolkningen under 65 år, hvilket primært skyldes kvindernes lavere indkomster. Mænd over 65 år er ikke mere udsat for risikoen for fattigdom end mænd under 65 år. Dataene fra 1998 tyder dog på, at ca. 17% af alle over 65 år er truet af fattigdom, hvis 60% af medianindkomsten anvendes som fattigdomsgrænse, og ca. det halve af denne andel, hvis fattigdomsgrænsen sættes ved 50% af medianindkomsten⁷. Fattigdomsrisikoen er derfor den samme for ældre som for befolkningen som helhed.

⁷ 65 år kan betragtes som repræsentativ for den formelle pensionsalder i hovedparten af medlemsstaterne. I nogle lande er den formelle pensionsalder imidlertid lavere for kvinder eller for begge køn (i Frankrig er den 60 år). Desuden trækker de fleste sig tilbage fra arbejdsmarkedet, før de bliver 65. Sætter man 60 år som aldersgrænse, giver det lavere fattigdomsrisiko og højere relativ levestandard for de ældre.

Diagram 15

Risiko for fattigdom ved 60% af medianindkomsten^{a)}:
Forskel mellem folk over og under 65 år



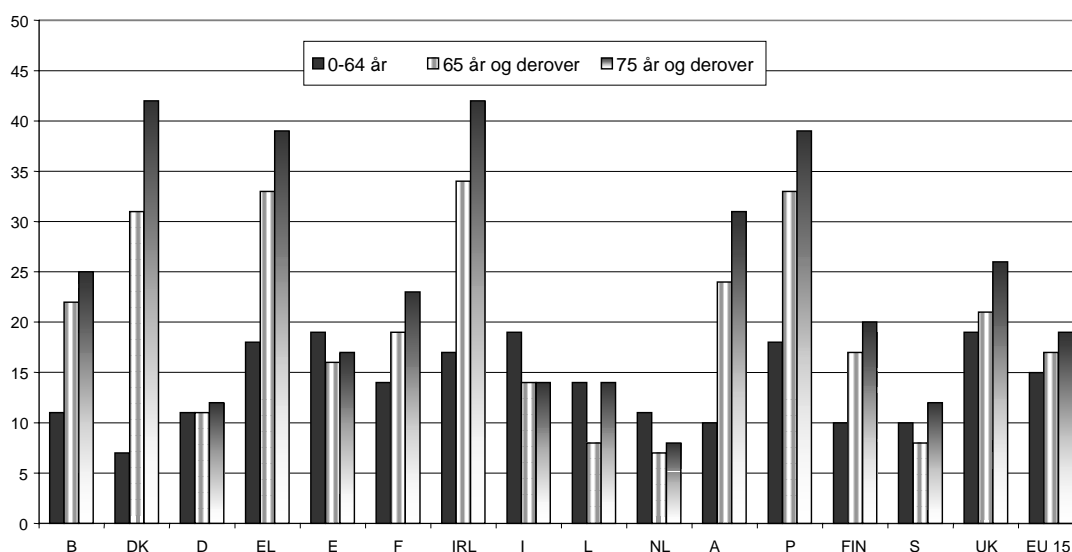
a) Se metodeforklaringen til baggrundsstatistikkerne i bilaget over landeresuméer.

Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Data for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske data skal revideres. Data for Sverige dækker kun personer under 85 år.

Fattigdomsrisikoen er generelt højere for de ældste pensionister (over 75 år) end for de yngste pensionister. Det kan skyldes flere faktorer: de ældre årgange har muligvis optjent mindre pensionsrettigheder (f.eks. gennem beskæftigelse i sektorer med mindre veludviklede pensionsordninger eller under en lovgivning, der gav lavere pensioner); inflationen kan have udhulet en given pensionsydelses købekraft, efter at den er begyndt at komme til udbetaling; der kan være flere enkeltpersonhusstande med enker eller enkemænd uden tilstrækkelige efterladte ydelser til at opretholde samme ækvivaliserede indkomst. Kvinder udgør flertallet af disse ældre pensionister over 75 år.

Diagram 16

Risiko for fattigdom ved 60% af medianindkomsten^{a)}:
Aldersgruppen 0-64 år, 65 år og derover og 75 år og derover



a) Se metodeforklaringen til baggrundsstatistikkerne i bilaget over landeresuméer.

Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Data for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske data skal revideres. Data for Sverige dækker kun personer under 85 år.

Det fremtidige behov for – og dermed omkostningerne ved – disse garanterede mindsteindkomster vil i høj grad afhænge af, hvorvidt fremtidige pensionister har optjent tilstrækkelige pensionsrettigheder under offentlige og private ordninger til at sikre sig en indkomst over det garanterede minimum. Strukturbetingede ændringer i de sydeuropæiske lande har medført, at flere gennemfører en fuld erhvervskarriere med god pensionsforsikringsdækning. Kvindernes øgede erhvervsfrekvens vil give dem flere individuelle pensionsrettigheder, og endelig – som det nævnes i afsnittet om målsætning 2 nedenfor – vil udviklingen af supplerende private pensionsordninger sandsynligvis i flere lande kompensere for de noget mere begrænsede offentlige pensionsydelse, navnlig på grund af indeksregulering efter pristallet frem for lønningerne og automatiske reguleringsmekanismer, der i visse tilfælde er kædet sammen med en omlægning til bidragsdefinerede ordninger. De fleste medlemsstater forventer således, at de garanterede mindsteindkomster fortsat kommer til at fungere som sikkerhedsnet for de dårligst stillede, men ikke skal udgøre den vigtigste indkomstkilde for en stor del af pensionisterne.

3.1.3. Konklusion: Eliminering af fattigdomsrisikoen for de ældre

Alle medlemsstater opererer med ordninger, som sikrer en vis mindsteindkomst for de ældre, som af en eller anden grund ikke selv har optjent tilstrækkelige pensionsrettigheder. I 1998 var de ældre i EU som helhed udsat for samme fattigdomsrisiko som befolkningen under 65 år. I flere medlemsstater er fattigdomsrisikoen imidlertid væsentligt højere for de ældre. Det er endnu for tidligt at sige noget om, hvorvidt tiltagene med henblik på at forhøje mindstepensionerne samt den generelle udvikling af pensionssystemerne (flere pensionister med en fuld erhvervs-karriere osv.) vil mindske fattigdomsrisikoen i de kommende år.

3.2. Målsætning 2: Mulighed for at opretholde den hidtidige levestandard

Tilvejebringe adgang for alle mennesker til passende offentlige og/eller private pensionsordninger, hvorigennem de kan opnå pensionsrettigheder, så de i rimelig grad kan opretholde deres levestandard efter pensioneringen.

Formålet med pensionssystemer er ikke blot at sikre, at ældre ikke skal leve i fattigdom. De skal også være indrettet på at gøre det muligt for folk i rimeligt omfang at opretholde den samme levestandard, som de havde, medens de var på arbejdsmarkedet⁸. Medlemsstaterne er bevidste om dette behov, og de fleste af dem sikrer i vidt omfang den fornødne dækning inden for de (indkomstafhængige) lovbestemte pensionsordninger. De giver imidlertid også mulighed for supplerende privat pensionsopsparring i kollektive ordninger (søjle 2) eller individuelle ordninger (søjle 3) og tilskynder folk til at foretage denne form for pensionsopsparring, bl.a. via skattebegunstigelser.

Medlemsstaterne opererer generelt ikke med konkrete mål for en rimelig levestandard efter pensioneringen i forhold til situationen som erhvervsaktiv. Tyskland satser på at nå op på en dækningsgrad på 67-68% i søjle 1-ordningen i 2030 for en arbejdstager med en gennemsnitsløn og 45 forsikringsår, men dette tal er forholdsvis teoretisk og ikke nødvendigvis repræsentativt for de reelle pensionsresultater. Grækenland har for nylig vedtaget en lov, som tager sigte på at justere dækningsgraden op til 70% fra den *primære* pensionsordning for alle lønmodtagere gennem en *nedsættelse* af dækningsgraden for de ældre generationer og en *forhøjelse* for de yngre. Finland har som mål en dækningsgrad på 60% via den lovbestemte ordning uanset indkomstgruppe (maksimumniveau efter 40 års fuld erhvervs-karriere). Disse eksempler vedrører søjle 1-ordninger. For ordninger under søjle 2 og 3 kan der i visse tilfælde udledes implicite mål af beskatningsreglerne. Bidrag til pensionsordninger er kun fradragsberettigede op til et vist beløb. I Nederlandene er dette beløb begrænset til, hvad der skal til for at opnå en bruttodækning på 70% af bruttolønnen efter 40 år på arbejdsmarkedet.

3.2.1. Adgang til ordninger, der giver folk mulighed for at opretholde en rimelig levestandard efter pensioneringen

I de fleste medlemsstater sikrer de lovbestemte ordninger indkomstafhængige pensioner og bidrager derved til opretholdelsen af den samme levestandard efter pensioneringen. Ydelser under disse ordninger er relateret til lønindtægten enten gennem et nærmere bestemt antal år mod slutningen af erhvervskarrieren eller – og det gælder i stadig flere lande – i hele perioden på arbejdsmarkedet.

I tre medlemsstater - Danmark, Irland og Nederlandene - opererer de lovbestemte ordninger primært med faste pensionsbeløb. I Det Forenede Kongerige findes der - ud over ordningen med faste beløb - en "State Second Pension" med indkomstafhængige ydelser, som især kommer personer med lave indkomster til gode. Andre kan fravælge ordningen til fordel for private arbejdsmarkedspensionsordninger eller individuelle opsparingsordninger. I disse lande afhænger muligheden for at opretholde den hidtidige levestandard også efter pensioneringen i vidt omfang af adgangen

⁸ Det vil normalt kræve en lavere indkomst, fordi ældre generelt har færre familiemæssige forpligtelser, ingen erhvervsrelaterede udgifter og i mange tilfælde også ejer deres egen bolig.

til private arbejdsmarkedspensioner eller individuel pensionsopsparring. Det bliver derfor et vigtigt mål for de politiske beslutningstagere at sikre, at disse ordninger bliver mere udbredt og giver tilstrækkeligt høje ydelser. Skattemæssige incitament er alene vil ikke automatisk resultere i, at en stor del af befolkningen bliver omfattet af sådanne ordninger, og flere medlemsstater gør brug af det kollektive overenskomst-system for at opnå en bedre dækning. I skema 3 nedenfor opsummeres dataene fra de nationale strategirapporter om de private pensionsordningers betydning (primært arbejdsmarkedspensionsordningerne).

Skema 3: Adgang til private pensionsordninger

Land	År	Private pensionsordningers betydning
Belgien	1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modtagere: 12,8% af alle, der modtager offentlig alderspension. ▪ 35% af alle lønmodtagere indbetaler til en arbejdsmarkedspension⁹.
Danmark	1998	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 82% af alle fuldtidsansatte mellem 15 og 59 år indbetaler til en arbejdsmarkedspension. ▪ ATP-modtagere = 68% af befolkningen over 66 år.
Tyskland	1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 28% af lønmodtagere inden for handel og 64% inden for industri var dækket (i det tidligere Østtyskland henholdsvis 16% og 20%). I det tidligere Vesttyskland var ca. halvdelen af de mandlige lønmodtagere, der senest var beskæftiget i den private sektor, berettigede til en arbejdsmarkedspension. ▪ Offentligt ansatte: 87% af mændene og 52% af kvinderne, der senest var beskæftiget i den offentlige sektor i det tidligere Vesttyskland, fik i 1999 udbetalt en supplerende pension for offentligt ansatte. Den offentlige sektor (bortset fra tjenestemænd) er dækket af kollektive aftaler om særlige tillægsydelser. ▪ 7% af al indkomst for pensionister hidrører fra arbejdsmarkedspensioner. Individuelle pensionsordninger tegner sig for 10% af pensionisternes indkomst.
Grækenland		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbejdsmarkedspensioner er primært begrænset til internationale virksomheder. De såkaldte "hjælpekasser" skal omdannes til arbejdsmarkedspensionsordninger.
Spanien	2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kun 10% af de 5,89 mio., der er dækket af en pensionsplan (individuelle livs- og gruppeforsikringer, gensidige sociale forsikringsordninger, arbejdsmarkedspensionsordninger), er medlemmer af arbejdsmarkedspensionsordninger sammenholdt med de i alt 16,29 mio., der indbetalte til socialsikringssystemet i 2002.
Frankrig	1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Frivillige arbejdsmarkedspensionsordninger dækker ca. 1,7% af alle pensionsydelser (basisordning og obligatoriske arbejdsmarkedspensionsordninger) til lønmodtagere og selvstændige. Der foreligger ikke oplysninger om bogførte reserver, der forvaltes direkte af virksomheder.
Irland	2002	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 46,8% af den samlede arbejdsstyrke mellem 20 og 69 år er medlemmer af deres arbejdsgivers arbejdsmarkedspensionsordning. ▪ Den samlede dækning fra private ordninger er næsten 51%.
Italien	2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 8,7% af arbejdsstyrken, der bidrager til den lovbestemte pensionsordning, indbetaler til en supplerende pensionsordning (både kollektivt og individuelt): ansatte i den private sektor = 13,8%, offentligt ansatte = 0,0%, selvstændige = 3,7%; mænd: 16,3%, kvinder 9,5%.

⁹ Disse tal undervurderer dækningen, fordi de ikke medtager søjle 2-pensioner fra branchepensionsplaner under den særlige sikringsfond for bygge- og metalindustrien, pensionstilsagn fra arbejdsgivere til den enkelte lønmodtager og frivillige supplerende pensioner for selvstændige.

Land	År	Private pensionsordningers betydning
Luxembourg		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbejdsmarkedspensionsordninger er hovedsagelig begrænset til virksomheder i den finansielle sektor. ▪ En ny type privat pensionsplan er indført i 2002.
Nederlandene	2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 91% af alle lønmodtagere er medlem af søjle 2-ordninger
	2000	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 83% af husstande med pensionister modtager en supplerende pension.
Østrig	2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 283 000 har optjent ret til arbejdsmarkedspension under en opsparingsbaseret pensionsordning (<10%).
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 35 000 modtager en arbejdsmarkedspension fra en opsparingsbaseret pensionsordning (<2% af pensionister).
Portugal	2000	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 293 530 medlemmer af pensionskasser (lukkede eller åbne) i 2000 – 184 075 medlemmer af lukkede pensionskasser.
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 106 323 pensionsmodtagere i 2000 sammenholdt med de i alt 2 528 926, der i december 2001 havde trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet.
Finland	1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ydelser fra søjle 2-pensionsordninger = 0,5% af BNP (ydelser fra lovbestemte søjle 1-ordninger = 12% af BNP).
Sverige	2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ca. 90% af arbejdstagerne er dækket af en eller anden form for kollektiv pensionsaftale.
Det Forenede Kongerige	2000/ 2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 60% af husstande med pensionister havde indkomst fra en arbejdsmarkedspension. 71% havde kapitalindkomst, herunder fra private pensionsordninger.
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 44% af befolkningen i den erhvervsaktive alder indbetaler til en arbejdsmarkedspension eller individuel pension (mænd: 51%, kvinder: 37%).

De politiske instrumenter, der anvendes til at fremme private pensionsordninger, er skatteincitament, typisk i form af den model, hvorefter bidrag er skattefrit, investeringsafkast er skattefrit, men ydelserne beskattes. Hertil kommer direkte økonomisk støtte i form af subsidier (f.eks. den seneste tyske pensionsreform) eller regler, som gør medlemskab af sådanne ordninger obligatorisk.

Fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer spiller en særligt vigtig rolle i flere medlemsstater. I Nederlandene, Danmark og Sverige har arbejdsmarkedets parter indgået kollektive overenskomster om arbejdsmarkedspensionsordninger for hele sektorer. Medlemskab af disse ordninger er obligatorisk. Resultatet er, at ordningerne dækker rigtigt mange, op til 91% af lønmodtagerne for Nederlandenes vedkommende. Andre lande (Belgien, Tyskland og Spanien) er nu ved at indføre samme model; Italien overvejer desuden at gøre medlemskab af en privat pensionskasse obligatorisk.

Takket være lovbestemte ordninger og bindende kollektive overenskomster er medlemskab af pensionsordninger, der sikrer en forholdsvis høj indkomstkompensation efter en fuld karriere på arbejdsmarkedet, obligatorisk for det store flertal af arbejdstagere i de fleste medlemsstater. Kun Irland har ingen obligatorisk indkomstafhængig ordning, og de indkomstafhængige pensionsydelser fra obligatoriske ordninger i Det Forenede Kongerige og Belgien er forholdsvis lave for folk med højere indkomster. I Det Forenede Kongerige skal lønmodtagere, der ikke indbetaler til den offentlige ordning, være medlem af en arbejdsmarkedspensionsordning eller privat pensionsopsparingsordning, som opfylder bestemte kriterier. I Belgien er indkomstdækningsgraden lav sammenholdt med de medlemsstater, der har en indkomstafhængig pensionsordning.

Der er en vis bekymring for, at de obligatoriske sektordækkende arbejdsmarkedspensionsordninger muligvis strider imod EU's konkurrenceregler. EF-Domstolen betragter sådanne ordninger som virksomheder, hvorfor det må vurderes sag for sag, hvorvidt obligatorisk medlemskab er berettiget af sociale hensyn¹⁰. Hidtil har konkurrencelovgivningen dog ikke været nogen alvorlig hindring for udviklingen af sektordækkende obligatoriske arbejdsmarkedspensionsordninger, men de nationale politiske beslutningstagere har nok behov for større sikkerhed omkring de retlige aspekter af dette spørgsmål.

Lønmodtagere kan i visse tilfælde selv bestemme, om de vil indbetale til en arbejdsmarkedspensionsordning eller spare op i en individuel pensionsordning, som ikke har noget at gøre med deres beskæftigelsesforhold. Tilbuddet om supplerende pensionsydelser i forbindelse med et ansættelsesforhold giver dog god mening, fordi formålet i sidste ende er at erstatte arbejdsindkomsten. Det er også normalt billigere at organisere gruppepensionsforsikring. Endelig kan det for de fleste forbrugere være særdeles vanskeligt at vælge det rette pensionsopsparingsprodukt. Det Forenede Kongerige og Irland har tradition for frivillig deltagelse i arbejdsmarkedspensionsordninger og forsøger at løse problemerne omkring utilstrækkelig dækning og udviklede pensionsregler med indførelsen af nye pensionsplaner, de såkaldte "Stakeholder Pensions" i Det Forenede Kongerige og "Personal Retirement Savings Accounts" i Irland. Begge ordninger er frivillige for lønmodtageren, men arbejdsgiveren er pligtig at stille sådanne pensionsprodukter til rådighed, hvis han ikke kan tilbyde en arbejdsmarkedspensionsordning.

Ydelser under søjle 3 kan også være vanskelige at skelne fra andre individuelle måder, hvorpå man kan sikre sig en passende levestandard som pensionist. Navnlig kan en ejerbolig gøre en stor forskel med hensyn til levestandarden, men dette aspekt indgår desværre endnu ikke i EU's husstandsdata (som ikke medtager beregnet lejeværdi af egen bolig i indkomsten). Af andre ordninger, som kan være med til at opretholde levestandarden efter pensioneringen, kan nævnes sundhedsydelser og længerevarende pleje – som bliver stadig vigtigere, jo ældre man bliver – boligstøtte og forskellige andre goder såsom gratis offentlig transport, fritagelse for tv-licens osv.

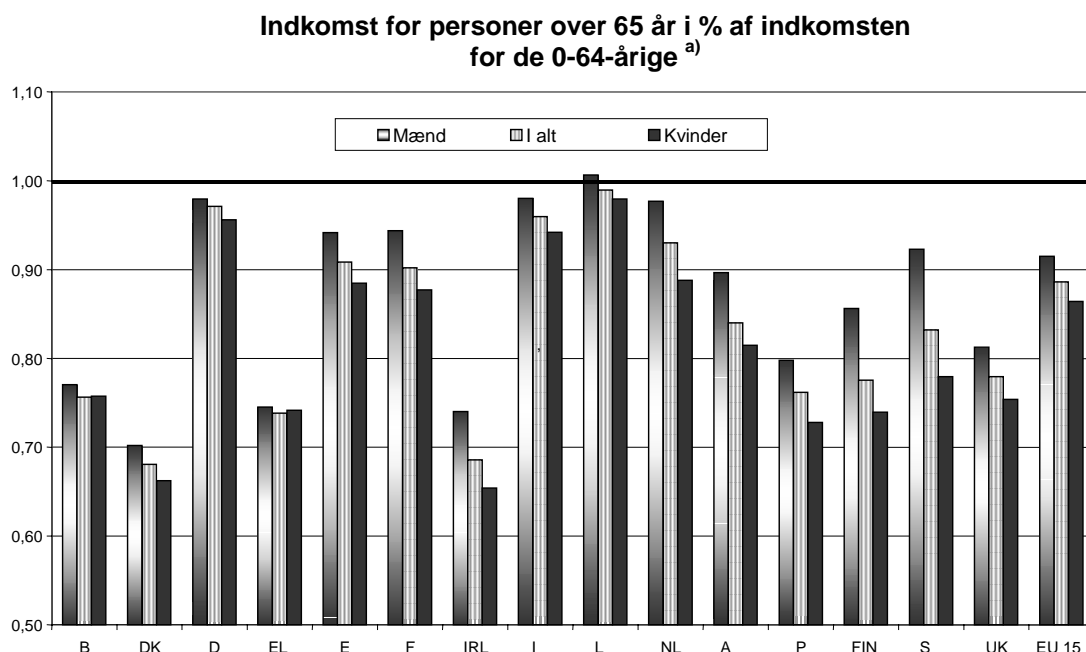
Skattesystemet kan også bidrage i væsentlig grad til at højne de ældres relative levestandard. Dækningsgraden minus skat er højere end bruttodækningsgraden, som afspejler progressiv beskatning og særlige ydelser til pensionister og ældre. Desuden er pensionister fritaget for at betale visse socialsikringsbidrag. Det er umuligt at vurdere, om pensionsniveauerne er tilstrækkelige, hvis man ikke medregner alle disse faktorer. Bruttodækningsgraden alene er derfor ikke nok til at vise, om et pensionssystem er tilstrækkeligt.

Med forbehold af de begrænsninger i EU-husstandsdataene, der er nævnt i det foregående afsnit og i afsnittet om målsætning 1, kan man konkludere, at indkomsterne for personer over 65 år ikke er væsentligt lavere end for folk under 65. Der er stor forskel på de mandlige og de kvindelige pensionisters indkomstsituation med et overraskende stort spring i Sverige, som kan skyldes, at man foretrækker individuelle pensionsydelser frem for afledte pensionsrettigheder (efterladte-

¹⁰ Jf. bl.a. Domstolens dom af 21. september 1999 i sag C-67/96 (Albany International).

pension)¹¹. En nærmere fortolkning af disse resultater forudsætter dog, at man tager hensyn til, hvilken type husstand personerne lever i, eftersom ECHP-dataene kun dækker husstandsindkomster og ikke personindkomster.

Diagram 17



a) Se metodeforklaringen til baggrundsstatistikkerne i bilaget over landeresuméer.
Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Data for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske data skal revideres. Data for Sverige dækker kun personer under 85 år.

3.2.2. Forventet udvikling i dækningsgraden

De fremtidige pensionsniveauer i forhold til indkomsten (dækningsgraden) kommer til at afhænge af flere faktorer. Det fremgår af de nationale strategirapporter, at tendensen går i retning af, at de lovbestemte ordninger bliver noget mindre givtige som følge af forskellige reguleringer. Flere lande har forlænget – eller er i færd med at forlænge – den periode i den enkeltes arbejdsliv, der skal danne grundlag for beregningen af pensionsretten (det gælder f.eks. Frankrig, Spanien, Portugal og Finland). I stedet for at lægge årene med den højeste indtjening i slutningen af arbejdslivet til grund, tager man således udgangspunkt i indkomsten i en meget længere periode eller måske i hele den tid, den pågældende har været på arbejdsmarkedet. Det vil som hovedregel resultere i lavere pensionsniveauer, navnlig hvis den tidligere indtjening ikke korrigeres i fuldt omfang for stigningen i nominal-lønnen.

Pensionsniveauer kan også nedsættes gennem justeringer af de formler, der anvendes til at beregne ydelserne. En markant udvikling i så henseende har været indførelsen af en demografisk justeringsfaktor. I de nye svenske og italienske pensionsordninger vil den stigende forventede levealder medføre en lavere dækningsgrad, medmindre folk udskyder pensioneringstidspunktet.

¹¹ Tabet af partner medfører et kraftigt fald i husstandsindkomsten, hvis partnerens egen indkomst ikke delvis erstattes af en efterladteydelse. Det vil især berøre ældre kvinder, som har større sandsynlighed end mænd for at overleve deres partner.

Blandt de lande, der hovedsagelig opererer med offentlige pensioner med faste pensionsbeløb, satser Nederlandene og Danmark på at opretholde sammenkædningen med gennemsnitslønnen, således at dækningsgraden skulle forblive uændret. Det Forenede Kongerige garanterer pristalsregulering (med minimum 2,5%) af den offentlige grundpension, medens den trangsbestemte mindstepension ("Pension Credit") er indkomstafhængig. I Irland er det besluttet at hæve den ikke-bidragspligtige mindstepension ganske betydeligt i 2007, og det forventes også, at de bidragspligtige pensioner vil blive forhøjet for at sikre, at de fortsat vil være højere end de ikke-bidragspligtige ydelser. Dækningsgraden kan der derfor forventes at stige på lidt længere sigt.

Der må sondres mellem den teoretiske og den reelle dækningsgrad. I visse lande giver de lovbestemte indkomstafhængige pensionsordninger en meget høj dækningsgrad for en fuld erhvervskarriere, men i nogle tilfælde viser det gennemsnitlige aktuelle pensionsniveau sig at være meget lavt i forhold til det aktuelle indkomstniveau, hvilket afspejler "modningsprocessen" i pensionssystemet, afbrydelser i arbejdslivet eller tidligere "sort arbejde" af et vist omfang. I de sydeuropæiske lande vil den økonomiske modernisering og de beskæftigelsesmæssige ændringer, den indebærer, føre til højere pensioner i fremtiden. Den stigende erhvervsfrekvens for kvinderne i samtlige medlemsstater vil ligeledes resultere i højere gennemsnitspensioner. Tendensen i retning af mindre gunstige pensionsregler vil derfor i betydeligt omfang blive opvejet af virkningerne af længere perioder på arbejdsmarkedet og højere indkomster.

En vigtig metode til at sikre tilstrækkelige pensioner fra de lovbestemte ordninger bliver at give folk mulighed for at optjene yderligere pensionsrettigheder ved at forblive længere på arbejdsmarkedet. Det gælder især i det svenske og det italienske pensionssystem, som er ved at være aktuarmæssigt neutrale. Det fremgår af den italienske rapport, at det ved at arbejde 40 år og lade sig pensionere i en alder af 65 år bliver muligt at opnå samme dækningsgrad som den typiske arbejdstager i dag, der trækker sig tilbage i en alder af 60 år efter 35 år på arbejdsmarkedet. Frankrig har ingen planer om at hæve den lave pensionsalder på 60 år, men i stedet for som tidligere at skulle betale bidrag i 37½ år for at opnå fuld pension, skal der nu indbetales i 40 år, hvilket vil betyde, at mange funktionærer vil være nødsaget til at forblive længere på arbejdsmarkedet, medens arbejdere (som begyndte på arbejdsmarkedet i en yngre alder og generelt har en lavere forventet levealder) fortsat kan trække sig tilbage som 60-årige. Selv om der i en række lande er indført pensionstillæg for at udskyde pensioneringstidspunktet, er der behov for yderligere reformer i de fleste medlemsstater for at give folk mulighed for at øge deres pensionsrettigheder ved at forblive længere på arbejdsmarkedet (jf. afsnittet om målsætning 5).

Det må forventes, at de private pensionsordningers bidrag til pensionisternes indkomst vil blive forøget i de fleste medlemsstater. Det vil afspejle det forhold, at udviklingen af arbejdsmarkedspensionsordninger selv i de lande, hvor de er mest udbredt, er af forholdsvis ny dato (i forhold til pensionssystemer generelt). Antallet af pensionister med pensionsrettigheder fra en fuld karriere på arbejdsmarkedet kan derfor forventes at stige markant i de kommende tiår.

Oplysningerne i de nationale strategirapporter giver ikke mulighed for at foretage systematiske sammenligninger af aktuelle og fremtidige dækningsgrader i medlemsstaterne. Der arbejdes i den såkaldte "Indicators Sub-Group" under

Udvalget for Social Beskyttelse på at forsøge at beregne de nuværende dækningsgrader og deres forventede udvikling som følge af pensionsreformerne. Det er umuligt at vurdere, om den tillid, der gives udtryk for i de nationale strategirapporter, er velbegrunder, fordi det er meget vanskeligt at forudsige noget om de fremtidige pensionsniveauer i betragtning af de yderligere reformforanstaltninger, der skal gennemføres, og usikkerheden omkring udviklingen på kapitalmarkederne.

3.3. Målsætning 3: Øget solidaritet

<i>Fremme solidaritet inden for og mellem generationerne</i>
--

3.3.1. Solidaritet mellem generationer

Medlemsstaterne tilstræber at sikre, at folk over pensionsalderen har en anstændig indkomst i forhold til befolkningen som helhed. I denne henseende anfører de fleste medlemsstater, at de ældres relative indkomstsituation som helhed er ganske god eller i det mindste tilfredsstillende. Det understøttes i vidt omfang af ECHP-dataene i diagram 17, især hvis man tager hensyn til, at ECHP-dataene kan undervurdere de ældre husstandes relative velfærd. Grækenland og Frankrig anfører, at ældre forventes at kunne trække på deres større formue, navnlig i form af ejerboliger. Ifølge franske nationale statistikker har pensionisthusstande en disponibel indkomst svarende til 91% af gennemsnittet. Finland regner med en gennemsnitsindkomst for pensionisthusstande på 90% af niveauet for befolkningen som helhed (under den økonomiske nedgangsperiode i starten af 1990'erne lå tallet over 100%).

De fleste nationale strategirapporter refererer til den skattefinansierede ordning (pay-as-you-go) som den vigtigste mekanisme til at sikre solidariteten mellem de unge og de ældre. Skattefinansiering må dog ikke opfattes som synonymt med solidaritet. Det er klart, at den allerførste generation af pensionister i en skattefinansieret ordning nød godt af en national solidaritet (i stedet for solidaritet i familien). For de efterfølgende årgange kan der imidlertid være en nøje sammenhæng mellem bidrag og ydelser, som indebærer, at der kun bliver tale om begrænset omfordeling.

Der kan desuden også findes solidaritetslementer i opsparingsbaserede pensionsordninger. Den nederlandske rapport henviser til, at Nederlandenes opsparingsbaserede ordninger normalt er ydelsesdefinerede. Det kan også have en vis omfordelingseffekt (fra den erhvervsaktive til den pensionerede generation), eftersom den erhvervsaktive generation i perioder kan blive nødsaget til delvis at kompensere for lavere investeringsafkast gennem højere bidrag, medens overskuddene i gode investeringsperioder kan gå videre til næste generation. På den anden side kan selv skattefinansierede ordninger omfatte visse elementer, som går imod solidaritetsprincippet: i ordninger, hvor pensioner er baseret på slutindkomsten, kan der blive tale om omfordeling til fordel for arbejdstagere med stigende indtjening, som typisk også har indkomster over gennemsnittet.

Denne risiko for en uretfærdig omfordeling via pensionssystemet var en af begrundelserne for at erstatte den gamle svenske og italienske pensionsordning med nye, som er baseret på aktuarmæssig neutralitet, hvilket indebærer, at pensionens samlede værdi afspejler summen af bidrag i hele arbejdslivet. Inden for den indkomstafhængige ordning sker der en omfordeling mellem mænd og kvinder (via aktuarmæssige unisex-faktorer) og til fordel for andre kategorier via pensions-

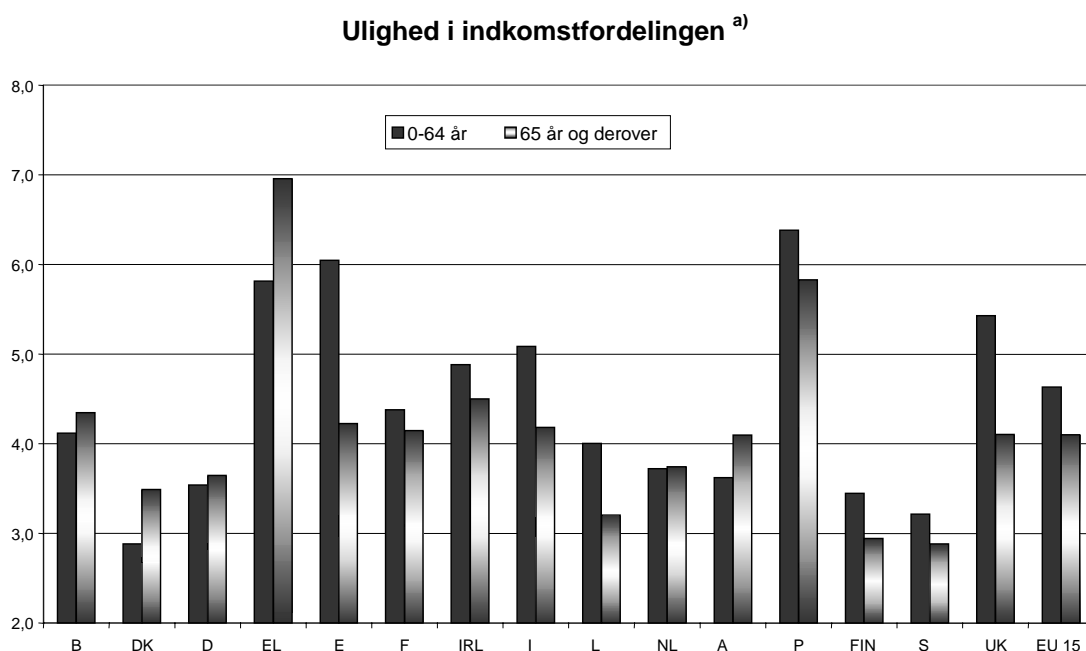
rettigheder og pensionsgarantier, der finansieres over statsbudgettet og dermed over skatten.

Aktuarmæssig neutralitet i pensionsordninger forhindrer imidlertid ikke de offentlige myndigheder i at tilkende ekstra pensionsrettigheder til personer med lave indkomster eller personer, som i perioder ikke har været i stand til at skaffe sig indtjening og indbetale bidrag. De mekanismer, der skal sikre de ældre en garanteret mindsteindkomst eller forbedre deres levestandard (jf. afsnittene om målsætning 1 og 2), er et klart udtryk for solidaritet. Medlemsstaterne tilkender også pensionsrettigheder for visse perioder, hvor folk ikke har indbetalt bidrag, f.eks. perioder, hvor en person har taget sig af børnepasning eller pleje af ældre eller handicappede, været under videregående uddannelse eller været arbejdsløs, uarbejdsdygtig eller syg. Der synes at være en tendens i medlemsstaterne til at styrke disse solidaritetsmekanismer, som i mange tilfælde finansieres over statsbudgettet og ikke via indtægterne fra bidrag.

3.3.2. Solidaritet blandt de ældre

Fleere medlemsstater anfører som et enten direkte eller stærkt indirekte mål for deres pensionssystemer at opnå en mere ligelig indkomstfordeling blandt pensionisterne sammenholdt med befolkningen som helhed (Spanien, Belgien, Grækenland, Italien, Nederlandene, Sverige). Det fremgår af diagram 18, at indkomstspredningen mellem de 20% mest velstillede og de 20% fattigste er mere jævn i aldersgruppen over 65 år end i aldersgruppen 0-64 år (med undtagelse af Grækenland, Danmark, Tyskland, Østrig og Belgien, hvor andre faktorer opvejer de offentlige pensioners indkomst-udjævnende virkning).

Diagram 18



a) Forholdet mellem indkomsten hos de 20% mest velstillede inden for en given population (øverste kvartil) og indkomsten hos de 20% dårligst stillede i samme population (nederste kvartil). Se også metodeforklaringen til baggrundsstatistikkerne i bilaget over landeresuméer.
Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Data for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske data skal revideres. Data for Sverige dækker kun personer under 85 år.

Medlemsstaterne fremhæver forskellige elementer i deres søjle 1-ordninger, som skal udjævne indkomstkævhederne mellem de ældre. Hovedparten af medlemsstaterne nævner således i denne forbindelse omfordelingsmekanismerne i deres systemer og navnlig garanterede mindstepensioner eller -indkomster til ældre og optjening af pensionsrettigheder for perioder med børnepasning, sygdom eller arbejdsløshed. Nederlandene peger f.eks. på det forhold, at alle med fast bopæl i Nederlandene erhverver pensionsret i den skattefinansierede søjle 1-ordning med samme årlige sats. Belgien opregner en række foranstaltninger inden for pensionssystemet, som indebærer en omfordeling af indkomst fra de mest velstillede til de fattigste pensionister. Det er bl.a. minimums- og maksimumspensionssatser, en afgift (*cotisation de solidarité*) på de højeste pensioner samt bestemmelsen om, at kun personer med pensioner over et vist beløb skal betale sygesikringsbidrag.

Solidaritetsmekanismer inden for pensionssystemerne har stor betydning for ligestillingen mellem kønnene. På grund af kvindernes lavere erhvervsfrekvens og lavere indkomst både før og nu modtager de lavere pensioner end mændene, men har større fordel af garanterede mindstepensioner og pensionsrettigheder for perioder med børnepasning. Nederlandene og Sverige peger desuden på, at anvendelsen af akturar-mæssige unisex-faktorer indebærer en omfordeling til fordel for kvinderne, som takket være deres højere forventede levealder modtager pension i en længere periode end mændene.

I de fleste nationale strategirapporter anføres det, at ældre pensionister generelt får lavere pension end yngre pensionister. Det skyldes flere forskellige faktorer. Beregning af pensionsrettigheder på grundlag af slutlønnen indebærer en fordel for de sidst pensionerede. Gradvis større udbredelse af private pensionsordninger og forbedring af vilkårene for beregningen af forsikringsrettigheder har været til fordel for dem, som er kommet sidst ind på arbejdsmarkedet. Andelen af kvinder vokser i de ældre aldersgrupper, og på grund af deres lavere individuelle pensionsrettigheder og lavere efterladtepensioner vil gennemsnitsindkomsten i de ældste aldersgrupper blive mindre. Resultatet er, at ældre pensionister er uforholdsmæssigt stærkt repræsenteret blandt modtagere af mindstepensioner. Medlemsstaterne er klar over dette forhold, men henviser til, at de fortsatte forbedringer af indkomstgarantierne og andre solidaritetsmekanismer til en vis grad vil rette op på indkomstfordelingen. Frankrig refererer til nogle nationale tal, hvoraf det fremgår, at den gennemsnitlige bruttopension for de ældste pensionister er ca. 60% af de yngste pensionisters, men når man medregner skattebegunstigelser og andre fradrag samt visse andre fordele for pensionisterne, stiger tallet til 90%.

Belgien og Italien erkender, at indkomstkævheder mellem pensionisthusstandene giver anledning til fortsat bekymring. Italien anfører, at indkomstfordelingen er mest skæv blandt de yngste pensionister, hvilket kan tilskrives, at arbejdsmarkedspensionerne (som generelt er mindre omfordelingsorienterede) har fået øget vægt for denne gruppe, hvortil kommer indkomst fra andre kilder (navnlig formue). Det Forenede Kongerige oplyser, at de 20% mest velstillede pensionister i perioden fra 1979 til 1996/1997 havde en indkomststigning på 80%, medens de 20% fattigste pensionister kun havde en indkomststigning på 30%. Det skyldes den kraftige vækst i private pensionsordninger og arbejdsmarkedspensioner, som de fattigste pensionister ikke har haft del i. De reformer, der er gennemført siden 1997, har derfor fokuseret på at overføre ressourcer til de fattigste grupper.

Endelig gør Italien og Grækenland opmærksom på, at de midler, der i tidens løb er opsparet i pensionskasser for forskellige erhvervsgrupper, har givet forskelligt afkast til medlemmerne, og det bidrager ligeledes til skævheden mellem pensionisterne. En konsolidering af systemet og en mere retfærdig fordeling på tværs af ordningerne har derfor været et vigtigt element i deres pensionspolitik og er det fortsat.

3.3.3. *Aldringen og den forventede udvikling i indkomstskævhederne*

Flere nationale strategirapporter kommer ind på spørgsmålet om den forventede udvikling i indkomstskævhederne, og hvordan solidariteten kan opretholdes med de stadig flere ældre i befolkningen. Danmark påpeger, at nye pensionister både nu og fremover i højere grad vil modtage arbejdsmarkedspensioner eller andre opsparingsbaserede pensioner. Danmark forventer derfor, at dækningsgraden fortsat vil stige sideløbende med en mere jævn indkomstfordeling mellem pensionisterne. Sådan som det danske system er bygget op i dag, vil solidariteten inden for og mellem generationerne derfor kunne bevares.

De fleste medlemsstater hævder, at deres systemer på grundlag af den aktuelle samfundsudvikling (f.eks. i retning af øget erhvervsfrekvens for kvinder) og takket være forbedringerne af de garanterede grundpensioner vil være bedre i stand til at opfylde dette dobbelte solidaritetsmål fremover. Kun nogle få medlemsstater nævner, at de reguleringer, der er foretaget for at sikre de offentlige systemers finansielle bæredygtighed, muligvis kan få negative virkninger for målene om solidaritet. Italien erkender således, at pensionernes dækningsgrad må forventes at falde. Også Tyskland forudser et fald i dækningsgraden i søjle 1-ordningen, men yder omfattende støtte til opsparingsfinansierede pensionsydelser for at opveje denne nedgang. Italien har ligeledes til hensigt at udvikle supplerende pensioner for at kompensere for lavere offentlige ydelser.

Nogle medlemsstater henviser til det øgede pres på pensionsordningerne som følge af den stigende forventede levealder. De finansielle konsekvenser af denne udvikling bliver lettere at håndtere, hvis man i højere grad går over til bidragsdefinerede ordninger, således at der i pensionsordningerne tages hensyn til den længere levetid ved fastsættelsen af pensionsbeløbene. I den nederlandske nationale strategirapport anføres det dog udtrykkeligt, at den højere forventede levealder ikke har direkte konsekvenser for det pensionsbeløb, der udbetales fra ydelsesdefinerede ordninger. Nederlandene henviser desuden til en undersøgelse, som sammenlignede ydelsesdefinerede pensionsplaner med solidaritet mellem generationerne med bidragsdefinerede pensionsplaner uden denne form for solidaritet. Undersøgelsen nåede frem til, at indbetalingerne til en bidragsdefineret ordning skulle være 25% højere end til en ydelsesdefineret ordning for at dække samme risiko for et ringere pensionsresultat.

Den svenske nationale strategirapport føjer et nyt aspekt til solidaritetsbegrebet. I den nye lovbestemte pensionsordning vil både pay-as-you-go-elementet (skattefinansieringen) og bidragselementet (opsparingen) blive reguleret for at afspejle stigninger i den gennemsnitlige forventede levealder for efterfølgende aldersgrupper. Det forklares i rapporten, at systemet er udformet med henblik på at sikre et konstant afkast af pensionsindbetalingerne både for alle enkeltpersoner og for hele aldersgrupper. Med et sådant konstant afkast vil højere forventet levealder enten resultere i højere bidragsatsen eller i flere år på arbejdsmarkedet. Eftersom bidragsatsen ligger

fast, tilskyndes folk til at forblive længere på arbejdsmarkedet, hvis de ønsker at opretholde samme pensionsniveau som tidligere aldersgrupper.

3.3.4. Konklusion: Solidariteten fremover

Der er stærk tilslutning i befolkningen til solidaritetslementerne i pensions-systemerne, og flere medlemsstater har forstærket mange af disse elementer i deres seneste pensionsreformer. Det skulle sikre effektivt mod risikoen for fattigdom blandt pensionister, men er muligvis ikke tilstrækkeligt til at forhindre, at de ældres gennemsnitsindkomst bliver lavere end de yngre aldersgrupper, eller at der bliver tale om større indkomstforskelle blandt de ældre. Større vægt på private pensions-ordninger vil kunne øge denne ulighed, idet private ordninger afspejler indtjeningen mere præcist og generelt er lettere tilgængelige for folk med høje indkomster. Mange medlemsstater satser imidlertid på at gøre det lettere at deltage i sådanne ordninger. En vigtig bestemmende faktor for de fremtidige indkomstkævheder mellem de unge og de gamle og mellem pensionisterne indbyrdes bliver udviklingen i kvindernes pensionsrettigheder. De udgør flertallet af de ældre – og i dag også flertallet af pensionisterne med de laveste indkomster (jf. afsnittet om målsætning 10). Der er brug for bedre instrumenter til at holde øje med, om solidaritetsmekanismerne virker efter hensigten.

Skema 4: Oversigt over de nationale strategier til sikring af tilstrækkelige pensioner

	Hovedelementer i strategien til sikring af tilstrækkelige pensioner	Bemærkninger
B	Pensionsydelse skal fortsat primært sikres via den indkomstafhængige lovbestemte ordning, som vil blive suppleret med arbejdsmarkedspensionsordninger baseret på kollektive overenskomster for at forhindre et markant fald i dækningsgraden. Der er sikret en minimumsindkomst via ydelserne fra pensionssystemet og en særlig social bistandsordning for ældre (GRAPA).	Bistandshjælp til de ældre er pristalsreguleret og kan eventuelt reguleres yderligere hvert andet år. Uden denne regulering vil fattigdomsrisikoen kunne øges. Dækningsgraden i søjle 1 synes at falde, og det er uvist, om søjle 2-ordningerne vil blive tilstrækkeligt udbygget til at opveje det. Desuden er der formentlig behov for forbedring af pensionsydelse til selvstændige.
DK	Alle over 65 år, der har haft bopæl i Danmark en vis periode, får udbetalt en pension med et fast beløb (folkepension). Der ydes indkomstafhængige tillæg. En lovbestemt tillægspensionsordning (ATP) sikrer et mindre, bidragsbaseret, men ikke indtægtsafhængigt indkomstsupplement. Arbejdsmarkedspensionsordninger baseret på kollektive overenskomster er blevet meget almindelige siden slutningen af 1980'erne og dækker nu over 80% af arbejdsstyrken.	Folkepensionen er indkomstbestemt og skulle derfor fortsat effektivt forhindre regulær fattigdom. De ældres relative indkomst er dog beskeden, men vil stige som følge af den massive udvikling af arbejdsmarkedspensioner.
D	Den indkomstafhængige lovbestemte pensionsordning er de ældres primære indkomstkilde. En mindre nedgang i ordningens dækningsgrad skal opvejes af øget privat pensionsopsparing med betydelig offentlig støtte gennem skattefradrag og tilskud (rettet mod lavindkomstgrupper). Den garanterede mindsteindkomst baseret på socialbistandsordningen er gjort mere effektiv ved, at der nu ikke tages hensyn til børnenes indkomstsituation.	Fattigdomsrisikoen for de ældre er lav og de ældres relative indkomstniveau højt. Nylige reformer skulle forbedre situationen for lavindkomstpensionister, og såfremt de offentligt støttede supplerende pensionsordninger udvikler sig positivt, skulle indkomstkompensationen fortsat være tilstrækkelig.

	Hovedelementer i strategien til sikring af tilstrækkelige pensioner	Bemærkninger
EL	Offentlige indkomstafhængige pensioner fra forskellige pensionskasser (basisforsikring og "hjælpekasser") er den vigtigste indkomstkilde. Et stort antal pensionister får minimumsydelser (ikke-bidragsspligtige fra OGA, bidragsspligtige fra de forskellige kasser). Et transbestemt pensionstillæg (EKAS) ydes på et ensartet grundlag for at bringe indkomsten op over mindstepensionen. "Hjælpekasserne" skal omdannes til regulære arbejdsmarkedspensionsordninger.	Det græske pensionssystem vil få svært ved at sikre tilstrækkelige pensioner: høj fattigdomsrisiko, lav relativ levestandard og store skævheder. Situationen skulle bedres, efterhånden som folk bliver pensioneret efter en erhvervskarriere med fuld pensionsforsikring, ordningerne konsolideres, og pensionsrettighederne bliver mere ensartede for alle aldersgrupper.
E	Den offentlige indkomstafhængige pensionsordning er den vigtigste indkomstkilde. En mindsteindkomst er sikret via bidragsspligtige pensioner (efter bidrag i 15 år) og lavere ikke-bidragsspligtige mindstepensioner. Der vil blive satset mere på udviklingen af arbejdsmarkedspensioner, navnlig i SMV, baseret på kollektive overenskomster.	Fattigdomsrisikoen er lav for de ældre og deres relative levestandard høj. Den offentlige pensionsordning sikrer en høj teoretisk dækningsgrad. Det må forventes, at det vil udløse højere pensionsydelser, efterhånden som flere pensionister opnår fuld pensionsforsikring på arbejdsmarkedet.
F	En søjle 1-totripensionsordning sikrer høj dækningsgrad. Første trin er den offentlige ordning med stærke solidaritetslementer; andet trin er baseret på kollektive overenskomster og tæt sammenhæng mellem bidrag og ydelser. Der er kun begrænset plads til søjle 2-ordninger. Der er sikret en minimumsindkomst i form af en mindstepension eller en lavere ikke-bidragsspligtig transbestemt ydelse.	Fattigdomsrisikoen er lav og pensionisternes relative indkomst høj. Regulerings af ydelserne for at sikre den finansielle bæredygtighed vil næppe gøre pensionerne mindre, især ikke hvis den enkelte kan opnå bedre pensionsdækning ved at forblive længere på arbejdsmarkedet.
IRL	Søjle 1-ordningen sikrer bidragsfinansierede ydelser med faste beløb. De er en smule højere end de indkomstafhængige socialsikringspensioner, som er beregnet til at dække leveomkostninger og forventes forhøjet ganske betydeligt i de kommende år. Opretholdelsen af det tidligere indkomstniveau sikres gennem frivillige arbejdsmarkedspensioner og private pensioner, som støttes via favorable skatteregler. Hvis de frivillige ordninger ikke bliver væsentligt mere udbredt i løbet af de næste tre år, vil man dog overveje andre foranstaltninger.	De bebudede stigninger i de offentlige pensionsydelser skulle nedbringe fattigdomsrisikoen, navnlig blandt ældre kvinder. Større dækning med ordninger fra søjle 2 og 3 er en forudsætning for at øge pensionisternes relative indkomst på lang sigt. Irland er den eneste medlemsstat uden obligatoriske indkomstafhængige pensionsordninger for flertallet af arbejdstagere.
I	En ny principielt bidragsdefineret pensionsordning er under indførelse. Den vil reducere dækningsgraden i forhold til den nuværende ydelsesdefinerede ordning, men giver mulighed for at nå op på samme pensionsbeløb ved længere forbliven på arbejdsmarkedet. Regeringen støtter også arbejdsmarkedspensionsordninger, navnlig gennem omdannelse af fratrædelsesgodtgørelser til pensionsordninger. En minimumsindkomst er garanteret via mindstepensionen.	Fattigdomsrisikoen for ældre er lav, og deres relative indkomst høj. Reduktionen af dækningsgraden efter indførelsen af den nye pensionsordning kan opvejes ved at forblive længere på arbejdspladsen og evt. via ydelser fra supplerende ordninger. Et stort antal arbejdstagere med atypiske arbejdsvilkår har tilsyneladende kun mindstepensionen.
L	Den indkomstafhængige lovbestemte pensionsordning giver en høj dækningsgrad og begrænser således behovet for supplerende pensioner. Regeringen støtter dog udviklingen af sådanne ordninger. Mindstepensionen afhænger af antallet af bidragsår. Der er adgang til bistandshjælp som sidste mulighed.	Med de nuværende pensionsniveauer, og efterhånden som flere kvinder optjener betydelige pensionsrettigheder, skulle der ikke være problemer med pensionernes tilstrækkelighed.

	Hovedelementer i strategien til sikring af tilstrækkelige pensioner	Bemærkninger
NL	Alle får udbetalt en pension med et fast beløb efter et bopælskriterium. Beløbet afhænger af den lovbestemte nettomindsteløn, som er baseret på gennemsnitslønnings. Det er arbejdsmarkedspensionsordningerne, som takket være bindende kollektive overenskomster dækker over 90% af arbejdsstyrken, der skal sikre opretholdelsen af den hidtidige levestandard efter pensionering.	Det nederlandske system beskytter de ældre bedre mod fattigdomsrisikoen end de unge og sikrer en god relativ levestandard for mænd og i lidt mindre grad for kvinder. Kvinder forventes dog fremover at optjene øgede arbejdsmarkedspensionsrettigheder.
A	Den offentlige indkomstafhængige pensionsordning sikrer en høj dækningsgrad. Der er derfor kun begrænset behov for supplerende ordninger. Regeringen forsøger dog at fremme udviklingen af sådanne ordninger gennem omdannelse af fratrædelsesgodtgørelse til pensionsopsparing. En mindstepension er sikret i form af et tillæg i tilfælde af utilstrækkelige pensionsrettigheder.	Systemet er udformet for at sikre tilstrækkelige pensioner til folk, der har bidraget til pensionsordningen i mange år. Efterhånden som flere kvinder med gode pensionsrettigheder bliver pensioneret, skulle fattigdomsrisikoen blive reduceret for pensionisterne, og deres relative levestandard skulle stige, også selv om offentlige pensioner reduceres noget.
P	Den offentlige indkomstafhængige pensionsordning giver i teorien en høj dækningsgrad, men på grund af lav indtjening og relativt få år på arbejdsmarkedet er de nuværende gennemsnitlige pensioner lave. Pensionsydelser under søjle 2 og 3 har fået mindre betydning de senere år. Regeringen prioriterer det højt at forhøje mindstepensionerne til mindstelønsniveauet for at bekæmpe fattigdom blandt de ældre.	Situationen i Portugal er en forholdsvis høj fattigdomsrisiko for pensionister og lav relativ levestandard. De planlagte foranstaltninger for at forhøje mindstepensionerne skulle afhjælpe problemerne på kort sigt. På længere sigt skulle situationen bedres, efterhånden som flere bliver pensioneret efter at have indbetalt pensionsbidrag i den fulde periode.
FIN	Den indkomstafhængige lovbestemte pensionsordning sigter mod en dækningsgrad på 60% selv for folk med høje lønninger. Supplerende pensioner spiller en mindre rolle. Der udbetales en offentlig grundpension til personer, hvis indkomstafhængige pension er under ca. 1 000 EUR. Beløbet afhænger også af, hvor længe den pågældende har haft bopæl i Finland.	Systemet giver tilsyneladende effektiv beskyttelse mod fattigdom, under forudsætning af at værdien af den offentlige pension ikke falder væsentligt i forhold til lønningerne. Der bliver bedre mulighed for at optjene en højere pension gennem ekstra pensionsrettigheder til ældre arbejdstagere.
S	Det nye indkomstafhængige pensionssystem gør ydelserne helt afhængige af bidragene. Pensionsbeløbet vil falde i takt med en stigning i forventet levealder eller fald i gennemsnitslønningerne. Der udbetales tillæg til lave indkomstafhængige pensioner op til et indeksreguleret mindsteniveau. Det garanterede beløb afhænger af bopælsperioden. Arbejdsmarkedspensioner dækker ca. 90% af arbejdsstyrken.	Det indkomstafhængige pensionssystem, herunder den automatiske stabiliseringsmekanisme, er udformet, så hele den finansielle risiko ligger hos de pensionsberettigede. Man kan dog øge sine pensionsrettigheder ved at forblive længere på arbejdsmarkedet eller via en kombination af deltidsarbejde og delpension. Værdien af den garanterede pension er reguleret efter priserne frem for efter lønningerne.

	Hovedelementer i strategien til sikring af tilstrækkelige pensioner	Bemærkninger
UK	<p>Retten til en grundpension med et fast pristalsreguleret beløb erhverves via indkomstafhængige bidrag. Der findes også en obligatorisk indkomstafhængig ordning i søjle 1, som giver folk med lave indkomster ekstra pensionsrettigheder. Andre kan fravælge ordningen til fordel for arbejdsmarkedspension eller privat pensionsopsparing. Derudover er supplerende pensionsopsparing frivillig.</p> <p>"Stakeholder Pensions" er indført for at give øget adgang til supplerende privat pension. Reglerne omkring den indkomstafhængige garanterede mindsteindkomst er forbedret, og den nye "Pension Credit" sikrer tillægssydelse til folk, som kun har beskeden indkomst fra en arbejdsmarkedspension eller privat pensionsopsparing.</p>	<p>De forbedrede regler omkring den garanterede mindsteindkomst skulle reducere fattigdomsrisikoen for de ældre. Frivillige arbejdsmarkedspensioner og private pensionsopsparinger er veletablerede for mange mennesker, men det bliver en vanskelig opgave at øge dækningsgraden og sikre, at folk sparer tilstrækkeligt op til at kunne få indfriet deres forventninger til pensionisttilværelsen.</p>

4. PENSIONSSYSTEMERNES FINANSIELLE BÆREDYGTIGHED

Hvorvidt fremtidige pensioner vil være tilstrækkelige, afhænger af vor evne til at sikre en bæredygtig finansiering af pensionssystemerne på trods af en hastig stigende aldring af befolkningen. Det er klart, at tilstrækkelige pensionsydelse ikke kan finansieres i det uendelige gennem offentlig låntagning. Vi kan heller ikke forvente, at opsparingsbaserede pensionsordninger skal kunne sikre de forventede pensionsniveauer i faste priser, hvis økonomien ikke producerer tilstrækkelige ressourcer til de erhvervsaktive og pensionisterne. Alle pensionsordninger, uanset hvilken finansieringsmekanisme de er baseret på (opsparing eller skattefinansieret), overfører en del af økonomiens nuværende output fra de erhvervsaktive til pensionisterne¹².

På baggrund af problemet med aldringen af befolkningen blev det i den fælles rapport om pensioners kvalitet og bæredygtighed, som blev forelagt for Det Europæiske Råd i Laeken, slået fast, at "medlemsstaterne bør følge en mangesidet strategi for at give pensionssystemerne et sundt finansielt grundlag". Denne strategi skulle baseres på en passende kombination af politikker, der afspejler de fem målsætninger under overskriften "Pensionssystemernes finansielle bæredygtighed". De målsætninger, der skal sikre den finansielle bæredygtighed, er følgende:

- opnå en høj grad af beskæftigelse
- sikre, at der navnlig i pensionssystemerne tilbydes effektive incitamenter for ældre arbejdstagere til at være erhvervsaktive (længere forbliven på arbejdsmarkedet)
- reformere pensionssystemerne på hensigtsmæssig vis under hensyntagen til den overordnede målsætning om at opretholde de offentlige financers bæredygtighed; pensionssystemernes bæredygtighed skal samtidig ledsages af en sund finanspolitik, herunder eventuelt en nedbringelse af statsgælden¹³; de strategier, der vedtages for at opfylde denne målsætning, kan også omfatte oprettelsen af pensionsreservemidler til bestemte formål
- sikre en retfærdig fordeling af pensionsordninger og pensionsreformer mellem erhvervsaktive og pensionister
- sikre, at både private og offentlige pensionsordninger kan tilbyde effektive, økonomisk overkommelige og sikre pensioner, der kan overføres mellem forskellige ordninger.

Den åbne koordinationsmetode på pensionsområdet, som disse målsætninger tager sigte på, skal også tage højde for de fremskridt, der gøres på beskæftigelsesområdet og i relation til de offentlige finanser, men koordineringen af politikken på disse to områder skal fortsat finde sted inden for rammerne af de veletablerede koordineringsprocesser for de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne.

¹² Lande med store nettoaktiver i udlandet kan via et underskud på betalingsbalancens løbende poster bruge outputtet fra andre økonomier til at skaffe ressourcer til deres egne pensionister.

¹³ Medlemsstaternes strategier for sunde og bæredygtige offentlige finanser bliver rapporteret og bedømt inden for rammerne af de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker og stabilitets- og vækstpagten og skal være i overensstemmelse hermed.

Navnlig skal de offentlige financers bæredygtighed på lang sigt, herunder de forventede belastninger som følge af de fremtidige demografiske ændringer, behandles inden for rammerne af stabilitets-/konvergensprogrammerne (i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Stockholm), hvorimod ældre arbejdstagers beskæftigelse fortsat er et prioriteret område inden for den europæiske beskæftigelsesstrategi. Derfor har man ved udformningen af det følgende afsnit gjort sig store anstrengelser for at sikre, at de oplysninger, medlemsstaterne formidler i deres nationale strategirapporter om pensioner, er i overensstemmelse med oplysningerne i stabilitets-/konvergensprogrammerne¹⁴, de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker og de nationale handlingsplaner på beskæftigelsesområdet. Det er vigtigt, at konklusionerne af disse forskellige politiske koordinationsaktiviteter er indbyrdes konsistente. I de følgende afsnit gennemgås medlemsstaternes pensionssystemer og strategier for fremtiden på baggrund af ovennævnte fem målsætninger.

4.1. Målsætning 4: Øget beskæftigelse

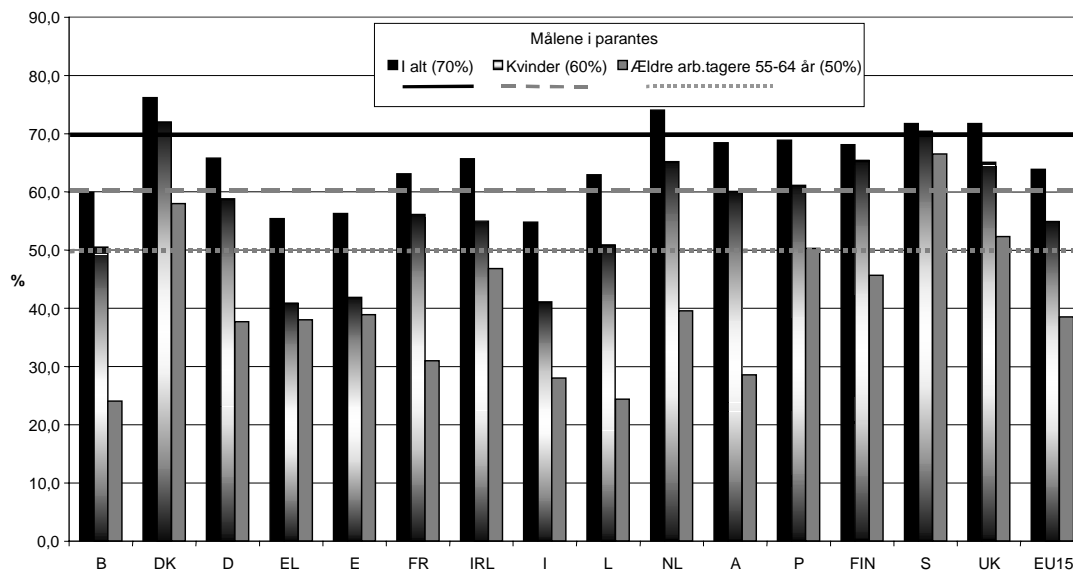
Opnå en høj grad af beskæftigelse, og det om nødvendigt gennem omfattende arbejdsmarkedsreformer, sådan som det er bestemt i den europæiske beskæftigelsesstrategi, og således at det foregår i overensstemmelse med de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker.

Forøgelse af erhvervsfrekvensen og beskæftigelsesfrekvensen blandt de i øjeblikket erhvervsinaktive og/eller underbeskæftigede i den del af befolkningen, der er i den erhvervsaktive alder, er medlemsstaternes vigtigste middel til at imødegå den indskrænkning af arbejdsstyrken, der bliver resultatet, når de store årgange begynder at gå på pension. Den demografiske udviklings negative indvirkning på beskæftigelsen og det økonomiske vækstpotentiale kan i nogen grad afbødes af lavere arbejdsløshed og øget erhvervsfrekvens. Politikerne har kun begrænset indflydelse på aldersfordelingen i befolkningen: selv massiv indvandring – det er den mest fleksible demografiske variabel på kort sigt – vil ikke kunne forhindre den kraftige stigning i ældrebyrden. Det væsentlige i relation til pensionssystemernes finansielle bæredygtighed er imidlertid "den økonomiske ældrebyrde", dvs. antallet af pensionister i forhold til antallet af personer i beskæftigelse. Der er i Europa store muligheder for at opnå forbedringer på dette felt ved at opfylde de ambitiøse beskæftigelsesmål, der blev opstillet på Det Europæiske Råd i henholdsvis Lissabon og Stockholm (diagram 19).

¹⁴ Stabilitets-/konvergensprogrammerne fra efteråret 2001 er anvendt til analysen i den foreliggende rapport, eftersom Kommissionen først modtog 2002-programmerne i november-december 2002.

Diagram 19

Beskæftigelsesfrekvenser og målene fra Det Europæiske Råd i Lissabon og Stockholm (2001)



Kilde: EU – LFS, Eurostat

4.1.1. Kortfattet analyse af den aktuelle arbejdsmarkedssituation (bl.a. uudnyttet beskæftigelsespotentialer)

Alle medlemsstaterne undtagen Østrig har kunnet registrere en forbedring af den samlede beskæftigelsesfrekvens siden midten af 1990'erne, og alle understreger de deres vilje til at opfylde de beskæftigelsesmål, der blev vedtaget i Lissabon og Stockholm, selv om flere giver udtryk for bekymring over den seneste neddæmpning af væksten i beskæftigelsen. I en række lande er der desuden behov for en markant forøgelse af beskæftigelsen, før selv de overordnede mål kommer inden for rækkevidde. Nogle af disse lande (bl.a. Belgien, Spanien og Italien) erkender, at det kræver yderligere tiltag.

Skema 5

Fremskridt i forhold til målene fra Lissabon og Stockholm									
	Beskæftigelsesfrekvens i alt (15-64 år)			Kvinders beskæftigelsesfrekvens (15-64 år)			Ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens (55-64 år)		
	2001	Ændring 2000-2001	Ændring 1995-2001	2001	Ændring 2000-2001	Ændring 1995-2001	2001	Ændring 2000-2001	Ændring 1995-2001
B	59,9	-0,7	3,8	50,5	-1,0	5,4	24,1	-2,2	1,2
DK	76,2	-0,1	2,8	72,0	0,4	5,3	58,0	2,3	8,2
D	65,8	0,4	1,1	58,8	0,9	3,5	37,7	0,2	0,0
EL	55,4	-0,3	0,8	40,9	-0,2	2,8	38,0	-0,7	-3,0
E	56,3	1,4	10,4	41,9	1,6	10,7	38,9	2,1	6,8
FR	63,1	1,1	3,6	56,1	1,0	4,0	31,0	0,7	1,4
IRL	65,7	0,6	11,4	55,0	0,9	13,4	46,8	1,5	7,7
I	54,8	1,1	4,0	41,1	1,5	5,7	28,0	0,3	-0,5
L	62,9	0,3	4,2	50,9	0,8	8,3	24,4	-2,3	0,7
NL	74,1	1,2	9,6	65,2	1,8	11,6	39,6	1,4	10,5
A	68,4	-0,1	-0,4	60,1	0,5	1,1	28,6	-0,2	-1,5
P	68,9	0,6	6,2	61,1	0,8	6,9	50,3	-0,7	5,3
FIN	68,1	0,9	6,4	65,4	1,1	6,4	45,7	3,7	11,2
S	71,7	0,9	1,8	70,4	1,1	1,1	66,5	1,7	4,0
UK	71,7	0,2	3,2	65,1	0,3	3,3	52,3	1,5	4,8
EU15	63,9	0,7	4,0	54,9	1,0	5,3	38,5	0,8	2,6
2010 MÅL	70%			Over 60%			50%		

Kilde: Eurostat, LFS

De tre mål for beskæftigelsesfrekvenserne (i alt, for kvinderne og for ældre arbejdstagere) hænger naturligvis nøje indbyrdes sammen. Den samlede beskæftigelsesfrekvens kan kun øges, hvis det uudnyttede arbejdsstyrkepotentiale mobiliseres – og det findes primært blandt kvinderne og den ældste del af befolkningen i den erhvervsaktive alder. Det kan blive en sej kamp, fordi der er behov for adfærd ændringer, det er nødvendigt at gøre dem, der i dag ikke er i beskæftigelse, mere beskæftigelsesegnede, og – det er især relevant for kvindernes erhvervsfrekvens – det forudsætter omfattende investeringer i børnepasningsfaciliteter og plejefaciliteter for ældre familiemedlemmer, således som det også påpeges i den græske rapport.

Selv om de arbejdsløse fortsat udgør en stor umiddelbar arbejdskraftreserve i flere medlemsstater, kan beskæftigelsen formentlig kun øges ved først og fremmest at mobilisere de kvinder og ældre arbejdstagere, som i dag er erhvervsinaktive (jf. afsnittet om målsætning 5). Spanien og Grækenland forventer, at indvandrere i høj grad vil bidrage til en forøgelse af arbejdsstyrken; det kan også omfatte indvandrere, som i forvejen opholder sig i landet, og som får opholds- og arbejdstilladelse. I den spanske nationale strategirapport fremhæves de udenlandske arbejdstageres store betydning for den aktuelle gunstige finansielle situation for det spanske socialsikringssystem. Antallet af udlændinge, der er dækket af det sociale sikringssystem, blev mere end fordoblet fra 332 000 i 1999 til 792 000 i 2002. Forbedring af beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere og deres efterkommere indgår som led i strategierne i Danmark og Sverige. I andre nationale strategirapporter tillægges spørgsmålet om indvandring og indvandrernes integration på arbejdsmarkedet ikke større betydning.

På baggrund af den forholdsvis stramme arbejdsmarkedssituation i både Danmark og Nederlandene peger begge disse lande på de potentielle arbejdskraftreserver, der findes blandt invalidepensionister og socialt udstødte.

Selv de medlemsstater, som allerede har nået beskæftigelsesmålene – eller er meget tæt ved det – satser ihærdigt på at øge beskæftigelsen yderligere. Sverige, Danmark og Finland sammenkæder deres målsætninger og tiltag på beskæftigelsesområdet direkte med den forventede indskrænkning af deres arbejdsstyrke. For at modvirke det demografisk betingede fald i udbuddet af arbejdskraft vil disse medlemsstater satse endnu stærkere på at få alle i den erhvervsaktive alder i beskæftigelse og få folk til at gå tidligere ind på arbejdsmarkedet og blive der længere.

En støt strukturbetinget stigning i kvindernes erhvervsfrekvens og beskæftigelsesfrekvens er et af de vigtigste mål på mellemlang til lang sigt for Østrig, Tyskland, Spanien, Grækenland, Irland, Italien, Nederlandene og Portugal.

4.1.2. *Vigtigste planlagte foranstaltninger til forøgelse af beskæftigelsen*

Nationale handlingsplaner for forøgelse af beskæftigelsen udarbejdes inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Medlemsstaterne blev anmodet om at fremhæve de vigtigste af deres beskæftigelsesmæssige foranstaltninger i de nationale strategirapporter om pensioner.

Italien og Tyskland har planer om omfattende arbejdsmarkedsreformer, som forventes at skabe kraftig vækst i beskæftigelsen og nedbringe arbejdsløsheden. Danmark er i gang med en handlingsplan med betegnelsen "Flere i arbejde", som fokuserer på, at det skal kunne betale sig at arbejde, og at indsatsen for at finde job til folk gøres mere effektiv og fleksibel.

De fleste medlemsstater forventer, at højere beskæftigelsesfrekvenser kan opnås ved en kombination af mange indbyrdes forbundne, men hver for sig ret begrænsede initiativer og politiske tiltag. Sveriges generelle bestræbelser på at øge beskæftigelsesfrekvensen (som også omfatter fastsættelse af nationale mål for beskæftigelsen) er centreret omkring fire områder: (i) skattefradragsregler med øget incitament til at arbejde, (ii) aktive arbejdsmarkedspolitikker og effektiv jobformidling, (iii) bedre jobkvalitet og arbejdsmiljø og (iv) uddannelse og livslang læring. Man genfinder variationer over disse fire temaer i flere medlemsstaters initiativer på beskæftigelsesområdet. Finland fokuserer på, hvordan den samlede beskæftigelse kan øges gennem en mere beskæftigelsesfremmende helhedspolitik, der også omfatter arbejdsmiljø og sundhedsydelser, tiltag vedrørende livslang læring, revaliderings- og genoptræningsprogrammer og et erhvervmiljø, som er gunstigt for iværksættere og nystartede virksomheder. Frankrig peger på de positive virkninger, som den nylige lovgivning om forbud mod forskelsbehandling og sikring af lige muligheder kan få på beskæftigelsesniveauet.

Nogle få lande har udarbejdet detaljerede overslag over, hvor meget de forskellige tiltag kan bidrage relativt til opfyldelsen af de samlede beskæftigelsesmål. Danmark, som har planer om at få ca. 133 000 flere i beskæftigelse, forventer, at de 20 000 skal komme fra de arbejdsløses rækker takket være bedre incitamenter til at tage arbejde, medens ca. halvdelen af de resterende 113 000 skal hentes blandt ældre arbejdstagere, der udskyder pensioneringstidspunktet som følge af de nye regler om efterløn, invalidepension og alderspension. Endelig skal den resterende del skaffes gennem

forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere og deres efterkommere og genindpasning af tidligere socialt udstødte.

De lande, hvor kvindernes erhvervsfrekvens er lav (bl.a. Spanien, Grækenland og Irland), forventer generelt, at den vil øges gennem en kombination af generationsmæssige og kulturelt betingede ændringer i kønsrollemønstrene, investeringer i fortsat udbygning af børnepasningsfaciliteter og plejefaciliteter for familiedlemmer, der ikke kan klare sig selv, samt foranstaltninger, der skal gøre det lettere at forene arbejde og familieliv. Lande, hvor kvindernes erhvervsfrekvens er endnu lavere end i de ovennævnte (Østrig, Belgien, Tyskland, Nederlandene), understreger, at det bliver nødvendigt at få gennemført mere udbredt ligestilling mellem mænd og kvinder med hensyn til løn og arbejdsvilkår.

En række lande med mindre veludviklede børnepasningsfaciliteter yder forholdsvis omfattende støtte til kvinder, som forlader arbejdsmarkedet i en længere periode for at passe deres børn de første 2-3 år. Det er klart, at sådanne politikker nok primært afspejler en prioritering inden for familiepolitikken, men i betragtning af disse foranstaltningers betydning for beskæftigelsesfrekvensen og det faktum, at mange kvinder har svært ved at vende tilbage til arbejdsmarkedet efter længere tids fravær, er det et spørgsmål, om det ikke ville være bedre at udnytte disse ressourcer til at investere i udbygning af børnepasningsfaciliteterne for at få kvinderne til at vende hurtigere tilbage til arbejdsmarkedet efter forældreorloven.

Flere medlemsstater (Østrig, Belgien, Tyskland, Grækenland, Spanien og Portugal) opererer med lavere socialsikringsbidrag for at skabe og styrke incitament på efterspørgselsiden med det formål at øge beskæftigelsesmulighederne for arbejdstagere, som har problemer med at finde beskæftigelse. I Østrig er dette i særlig grad rettet mod ældre arbejdstagere. Spanien tilbyder arbejdsgivere fritagelse for eller nedsættelse af socialsikringsbidragene, hvis de ansætter kvinder, unge og personer over 45 år. Der gennemføres også ændringer i reglerne om personlig indkomstskat (speciel skattemæssig behandling, skattecredit) for at øge incitamenterne på udbudssiden.

Mange medlemsstater forventer desuden, at selve strukturen i deres pensions- og skattesystemer og de seneste reformer af disse systemer vil få en beskæftigelsesfremmende virkning. Tyskland peger på de beskæftigelsesvenlige aspekter af det offentlige pensionssystem med dets tætte sammenkædning af beskæftigelsesperioder og optjening af pensionsrettigheder og understreger, hvordan den nylige reform af systemet har forstærket de grundlæggende beskæftigelsesincitament i forholdet mellem bidrag og ydelser. Rapporten fremhæver også de beskæftigelsesfremmende virkninger af revalideringsydelse, der har til formål at hjælpe folk til at vende tilbage til eller bevare deres job. I forbindelse med en fuldstændig omlægning af pensionssystemerne har Sverige og Italien indbygget langt større incitament til at arbejde i ordningerne og gjort det offentlige pensionssystem mere beskæftigelsesvenligt. Hovedparten af medlemsstaterne har på lignende måde iværksat forskellige reformer – men dog i mindre målestok – med henblik på at give folk øget incitament til at tage arbejde.

Næsten alle medlemsstaterne har oplevet en betydelig nettoindvandring fra tredje-lande i det seneste tiår. Spanien regner direkte med, at den støtte tilgang af indvandrere skal modvirke faldet i antallet af personer i den erhvervsaktive alder. Grækenland mener også, at der kan forventes en positiv effekt af indvandringen, men

peger på, at selv om indvandrerne giver pensionssystemerne større råderum på kort til mellemlang sigt, opbygger de også deres egne pensionsrettigheder, som naturligvis skal indfries på længere sigt. Andre medlemsstater er klar over, at det positive potentiale ved indvandringen kun kan realiseres, hvis det lykkes at integrere indvandrerne fuldstændigt i økonomisk og social henseende. Nederlandene, Sverige og Danmark er blandt dem, der anfører, at en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen for indvandrergrupper og andre etniske grupper i dag må prioriteres højt.

4.1.3. *Analyse af den tilsigtede højere beskæftigelsesfrekvens' finansielle indvirkning på pensionssystemerne (de ældre arbejdstagere er ikke medregnet)*

Som tidligere nævnt vil øget beskæftigelse generere yderligere pensionsrettigheder i fremtiden, navnlig for kvinderne, og dermed øgede pensionsudgifter. Samtidig vil mobiliseringen af arbejdskraftreserver blandt kvinder og ældre arbejdstagere formentlig kræve yderligere investeringer og udgifter (f.eks. efteruddannelse, børnepasningsfaciliteter). På den anden side bliver der også tale om skatte- og bidragsindtægter, som ikke afføder nye rettigheder (f.eks. sygesikringsbidrag), betydelige besparelser på overførsler fra det offentlige og et større BNP. Virkningerne for de offentlige finanser og økonomien som helhed er således positiv. Efterhånden som flere kvinder kommer i beskæftigelse og optjener deres egne pensionsrettigheder, vil man desuden opnå en højere grad af social beskyttelse, fordi pensionistpar vil have en højere husstandsindkomst.

Kun nogle få medlemsstater fremlægger beregninger af den øgede beskæftigelsesindvirkning på pensionsudgifterne. I nogle overslag udarbejdet af Frankrig ville en stigning i beskæftigelsesfrekvenserne på 1 procentpoint medføre et fald i pensionsudgifternes andel af BNP på mellem 0,2 og 0,4 procentpoint i 2040. Til sammenligning hermed vil en forhøjelse af den gennemsnitlige pensionsalder med ét år uden øgede pensionsrettigheder være ensbetydende med et fald i pensionsudgifterne på 0,06% af BNP.

4.1.4. *Konklusion*

Alle medlemsstaterne betragter bestræbelserne på at øge beskæftigelsesfrekvenserne som et afgørende element i deres langsigtede strategi for at gøre pensionsordningerne finansielt bæredygtige på det fornødne niveau. Selv for de lande, der allerede har opnået ganske gode resultater, såsom Danmark, Sverige og Det Forenede Kongerige, betragtes en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen som et vigtigt element i pensionsstrategien. Som det er blevet fremhævet af Italien og andre medlemsstater, er højere beskæftigelsesfrekvenser en forudsætning for at kunne opfylde målsætningerne om såvel tilstrækkelige pensioner som pensionssystemets finansielle bæredygtighed. Højere beskæftigelsesfrekvens er ensbetydende med, at flere mennesker kan bidrage til at finansiere ydelserne, og dermed også at ydelsesniveauerne kan opretholdes.

Det er vanskeligt at vurdere, hvordan højere beskæftigelsesniveauer vil indvirke på de fremtidige pensionsudgifter, og de nationale strategirapporter indeholder generelt ikke detaljerede beregninger. De prognoser, Udvalget for Økonomisk Politik har udarbejdet for stigningen i pensionsudgifterne, omfattede imidlertid en række følsomhedsanalyser, navnlig et såkaldt "Lissabon-scenario". Dette scenario forudsatte en stigning i beskæftigelsesfrekvenserne svarende til Lissabon-målene i 2010 og vedvarende vækst i beskæftigelsen derefter. Resultaterne viser, at en sådan støt

stigning i beskæftigelsesfrekvenserne ville absorbere ca. en tredjedel af stigningen i pensionsudgifterne ifølge referencescenariet, således at stigningen kun ville være ca. 2 procentpoint af BNP sammenholdt med lidt over 3 procentpoint i referencescenariet. Højere beskæftigelsesfrekvenser kan med andre ord kun delvis afbøde de finansielle konsekvenser af aldringen af befolkningen, men ikke opveje dem fuldstændigt. Et tilsvarende resultat nåede man frem til i en OECD-undersøgelse, som skønnede, at en gradvis stigning i beskæftigelsen på 5 procentpoint i gennemsnit ville reducere stigningen i pensionsudgifternes andel af BNP med ca. 0,5 procentpoint i forhold til referencescenariet uden reformer.

Det er klart, at øget beskæftigelse (navnlig blandt kvinder og ældre arbejdstagere) vil få størst virkning i de medlemsstater, hvor afhængigheden af sociale ydelser og tidlig tilbagetrækning kan reduceres mest. Da flere af disse lande samtidig er blandt dem, hvor aldringen af befolkningen er mest markant, er forøgelsen af beskæftigelsesfrekvensen af afgørende betydning for de overordnede politiske løsninger på aldringsproblemet – navnlig i den kommende snes år, hvor det kan mildne de finansielle virkninger af, at de store årgange går på pension.

De fleste af de nationale strategirapporter indeholder en generel redegørelse for, hvad der gøres for at øge beskæftigelsen, men kun ganske bredt relateret til pensioner. De steder, hvor man overhovedet forsøger at afdække arbejdskraftreserverne, gøres det normalt kun i meget generelle vendinger uden en nærmere forklaring på, hvordan reserveerne kan mobiliseres, og hvilke omkostninger der vil være forbundet med det. Medlemsstaterne understreger betydningen af højere beskæftigelsesfrekvenser, men det står samtidig klart, at opfyldelsen af Lissabon-målene vil kræve yderligere arbejdsmarkedsreformer i de fleste lande. Desuden vil opfyldelsen af disse mål ikke i sig selv løse problemet omkring pensionssystemernes finansielle bæredygtighed.

4.2. Målsætning 5: Længere forbliven på arbejdsmarkedet

Sikre, at der på linje med de økonomiske og beskæftigelsesmæssige politikker på alle relevante områder under begrebet social beskyttelse og navnlig i pensionssystemerne tilbydes effektive incitamenter for ældre arbejdstagere til at være erhvervsaktive, at arbejdstagere ikke tilskyndes til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og ikke straffes for at blive ud over den normale pensionsalder, samt at pensionssystemerne befordrer gradvis tilbagetrækning.

Forøgelse af beskæftigelsen generelt er et både vigtigt og nødvendigt modtræk over for det forbigående demografisk betingede problem med de store årganges pensionering, men den stigende levealder kræver også foranstaltninger, der indvirker på forholdet mellem det antal år, folk tilbringer henholdsvis på arbejdsmarkedet og som pensionister. Det kræver en forlængelse af folks arbejdsliv som en socialt acceptabel løsning på problemet omkring pensionssystemernes finansielle bæredygtighed. Sverige anfører meget direkte, at *når den gennemsnitlige forventede levealder stiger, og sundhedstilstanden forbedres, bør folk også tilbringe flere år på arbejdsmarkedet*. Det vil ikke være muligt at opretholde den lave reelle pensionsalder, vi har i dag, uden enten at forhøje pensionsbidragene og skatterne eller nedsætte pensionsydelse.

Udviklingen i de seneste tiår er imidlertid gået i den stik modsatte retning af, hvad der er nødvendigt for at gøre pensionssystemerne finansielt bæredygtige. Medens den forventede levealder ved 65 år fortsat er øget med mere end et år pr. tiår, er den

gennemsnitlige reelle pensionsalder faldet endnu hurtigere, hvilket har resulteret i et betydeligt spring mellem den formelle pensionsalder og den reelle gennemsnitsalder, hvor folk holder op med at arbejde. For 30 år siden var erhvervsfrekvensen blandt ældre (mandlige) arbejdstagere mellem 55 og 64 år i EU kun 10-15 procentpoint lavere end erhvervsfrekvensen for de yngre arbejdstagere. I dag er forskellen øget med 40-50 procentpoint i flere medlemsstater. Tendensen i retning af, at folk forlader arbejdsmarkedet stadigt tidligere, går igen i alle medlemsstaterne, i vidt omfang som en konsekvens af pres på arbejdsmarkedet, som har affødt en officiel politik og kollektive overenskomster, der gjorde det lettere at trække sig tidligere tilbage.

Denne udvikling er allerede ved at vende. Medlemsstaterne har ført en politik, der tager sigte på øget erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens for ældre arbejdstagere, og der har i de seneste år kunnet konstateres visse fremskridt. For at opretholde et tilstrækkeligt udbud af arbejdskraft og øge den samlede beskæftigelse i en situation med stigende gennemsnitsalder i befolkningen og stadigt færre yngre i arbejdsstyrken er det nødvendigt at øge beskæftigelsesfrekvensen for de ældre arbejdstagere og følgelig også udskyde det tidspunkt, hvor folk trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Medens mangelen på yngre arbejdstagere formentlig vil give arbejdsgiverne økonomiske incitamenter til at tilbyde de ældre arbejdstagere bedre og mere fleksible vilkår både på arbejdspladsen og på arbejdsmarkedet, vil markeds kræfterne alene ikke være nok til at afføde de nødvendige forandringer. Ændringer i skatte- og pensionsregler – navnlig i pensionssystemerne – som påvirker arbejdsgivernes og arbejdstagernes beslutninger omkring pensionering vil få afgørende indvirkning på adfærden på dette felt og dermed på udbuddet af arbejdskraft. Disse spørgsmål er også helt centrale i den europæiske beskæftigelsesstrategi og i de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker.

Længere forbliven på arbejdsmarkedet indebærer ikke nødvendigvis forhøjelse af den formelle pensionsalder, eftersom det tidspunkt, hvor folk reelt trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, i dag indtræder længe før den formelle pensionsalder. Det er i virkeligheden et spørgsmål, om der overhovedet bør være en bestemt aldersgrænse for, hvornår folk forventes at trække sig tilbage. Det Forenede Kongerige sætter således spørgsmålstejn ved de traditionelle hypoteser omkring mønsteret i folks arbejdsliv og det skarpe skel mellem arbejdsliv og pensionisttilværelse og slår til lyd for, at pensionister ikke bør betragtes som en særskilt gruppe i befolkningen, hvis produktive liv er slut. Også andre lande går i retning af større fleksibilitet med hensyn til pensionsalder og er ved at revidere incitamenterne til tilbagetrækning i pensionssystemerne, så det bedre kan betale sig at forblive længere på arbejdsmarkedet. Sverige er nået særligt langt i så henseende.

Mennesker har forskellige behov og præferencer, og fleksibilitet med hensyn til pensionsalder er også vigtig for at give ægtefæller og partnere mulighed for at finde den bedst mulige ordning for deres pensionering. Flexibel og gradvis pensionering er derfor i sig selv ideelle mål, hvilket Rådet allerede erkendte i en henstilling af 10. december 1982 om *principperne for en fællesskabspolitik vedrørende pensionsalder*.

4.2.1. *Ældre arbejdstageres erhvervsfrekvens i dag*

Det fremgår af diagram 19 og skema 6 (afsnittet om målsætning 4), at afstanden mellem det fælles beskæftigelsesmål og de faktiske beskæftigelsesfrekvenser i EU som helhed er størst for gruppen af ældre arbejdstagere (55-64 år). Barcelona-målet

om at forhøje den reelle alder for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet med fem år inden 2010 er endnu mere ambitiøst. I 2001 var forskellen i forhold til det opstillede mål over 20 procentpoint i fire medlemsstater (Belgien, Italien, Luxembourg og Østrig) og i fem andre medlemsstater over 10 procentpoint (Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig og Nederlandene). For EU som helhed var forskellen 11,5 procentpoint i 2001.

Fra 1995 til 2001 steg de ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens i alle medlemsstaterne undtagen tre (Grækenland, Italien og Østrig). For EU som helhed var der tale om en forbedring på 2,6 procentpoint, men to lande opnåede stigninger på over 10 procentpoint (Finland og Nederlandene), medens fire andre medlemsstater kunne notere en fremgang på over 5 procentpoint (Danmark, Spanien, Irland og Portugal). Kurven i retning af tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er således allerede knækket, selv om reformtempoet skal sættes betydeligt i vejret, hvis målene fra Stockholm og Barcelona for de ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens skal nås. Pensionsreformer med særligt sigte på at mindske incitamenterne til at gå tidligt på pension og give øget tilskyndelse til at forblive længere på arbejdsmarkedet bliver helt afgørende i denne sammenhæng. Mange lande mener, at reformer som f.eks. afskaffelse af ordninger for tidlig pensionering eller skærpede alderskrav for opnåelse af retten til tidlig pensionering har øget de ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens og udskudt pensioneringstidspunktet.

Skema 6 er en oversigt over de nuværende beskæftigelsesfrekvenser for arbejdstagere (mænd og kvinder samlet) i forskellige aldersgrupper fra 50 år til over 70 år. Skemaet indeholder også et skøn over den reelle alder for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet baseret på data fra arbejdsstyrkeundersøgelsen.

Skema 6: Beskæftigelsesfrekvenser og gennemsnitsalder ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, 2001

	Beskæftigelsesfrekvens					Gennemsnitsalder ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet 2000/2001		
	50-54	55-59	60-64	65-69	70+	Kvinder	Mænd	I alt
B	66,5	39,3	12,4	3,0	0,6	57,3	58,5	58,1
DK	83,9	77,3	34,1	11,7	1,6	63,0	63,7	63,6
D	81,6	66,7	22,7	5,3	1,6	61,4	61,7	61,6
EL	64,3	50,2	30,6	10,7	2,1	58,5	61,9	60,4
E	65,6	52,0	31,4	4,0	0,5	61,3	61,5	61,4
F	80,8	52,7	10,2	2,1	0,6	58,6	58,7	58,7
IRL	67,3	56,2	37,6	15,0	4,7	62,8	64,9	64,3
I	63,0	38,0	18,7	6,4	1,9	60,3	60,4	60,4
L	66,7	39,5	8,9	3,4 ¹⁾	0,0 ¹⁾	56,0	58,0	57,5
NL	74,9	58,2	46,0	28,4	14,8	61,0	61,9	61,7
A	76,1	44,6	12,3	5,6	1,8	60,3	60,9	60,9
P	76,6	58,2	46,0	28,4	14,8	64,2	64,0	64,5
FIN	86,1	69,2	26,9	5,7	0,7	61,6	62,4	62,2
S	87,9	82,8	49,9	14,2	1,8	62,7	63,3	63,2
UK	79,5	66,8	39,0	10,9	2,4	62,0	64,2	63,2
EU15	75,1	57,1	24,7	6,8	1,8	i.o.	i.o.	i.o.

¹⁾ 2000-værdier
i.o. = ikke oplyst
Kilde: Eurostat, arbejdsstyrkeundersøgelsen (LFS)
Gennemsnitsalderen ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er beregnet efter den metode, der er beskrevet af Peter Scherer i "Labour market and social policy - Occasional Papers No. 49: Age of Withdrawal from the labour force in OECD countries", OECD, DEELSA/ELSA/WD(2001)2, 11. januar 2002. Fremgangsmåden er modificeret ved at anvende 1-årsgrupper i stedet for 5-årsgrupper.

Tallene viser tydeligt, at tidspunktet for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er påvirket, men ikke totalt afhængigt af den formelle pensionsalder. Man skal dog huske på, at tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at den pågældende begynder at hæve pension, og tilsvarende udelukker forbliven på arbejdsmarkedet ikke, at der ikke samtidig oppebæres pension. Perioder med henholdsvis beskæftigelse og pension kan tværtimod overlape hinanden, og det må forventes, at denne oplapning bliver endnu større fremover, når delpension og kombineret af indkomst og pensionsydelse bliver mere almindeligt. Den indikator for gennemsnitsalderen ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, der ligger til grund for tallene i skema 6, vil derfor sandsynligvis blive en mindre pålidelig indikator for den reelle *tilbagetrækningsalder*, dvs. den gennemsnitsalder, hvor folk begynder at hæve pension.

Der er desuden store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvornår og hvor meget beskæftigelsesfrekvensen falder. Medens nogle medlemsstater fortsat har en beskæftigelsesfrekvens på ca. 80% for de 55-59-årige, er den i andre medlemsstater under det halve for samme aldersgruppe. I nogle lande udviser beskæftigelsesfrekvensen store pludselige fald fra den ene aldersgruppe til den næste, medens den i andre falder mere jævnt.

Disse forskelle afspejler en lang række forskellige institutionelle faktorer (bl.a. reglerne omkring efterløn, arbejdsløshedsydelse og invalidepension), skattesystemer

og regler om offentlige ydelser. Men også andre kræfter spiller ind. Der synes også at være tale om en generationsbetinget effekt: I lande, hvor kvinderne begyndte at melde sig i stort tal på arbejdsmarkedet i 1960'erne og 1970'erne, bidrager de markant til de nuværende højere beskæftigelsesfrekvenser for ældre arbejdstagere. Det kan til en vis grad forklare de høje beskæftigelsesfrekvenser i Danmark, Sverige og Det Forenede Kongerige. I andre lande fandt den kraftige stigning i kvindernes erhvervsfrekvens først sted i 1980'erne; det skulle kunne aflæses i stigende beskæftigelsesfrekvenser for ældre arbejdstagere i løbet af de næste 10-20 år. Tendensen til, at kvinder går tidligere på pension end mændene på grund af helbredsproblemer (eller muligvis for at trække sig tilbage samtidig med deres ægtefælle/partner), betragtes som et problem i visse lande, som i forvejen kan registrere en høj erhvervsfrekvens blandt kvinder i 50'erne og 60'erne. I nogle medlemsstater kan forskellen i beskæftigelsesfrekvens for ældre mandlige og kvindelige arbejdstagere også tilskrives en forskel i den formelle pensionsalder.

4.2.2. *Mål på mellemlang og lang sigt for de ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens*

Flertallet af medlemsstaterne anfører, at de arbejder ihærdigt på at opfylde Stockholm-målene. Kun nogle få nævner også Barcelona-målet (forhøjelse af den reelle pensionsalder med fem år). Ingen af de lande, der anerkender Barcelona-målet, har dog præcise planer for, hvordan det skal nås. Kun nogle få medlemsstater (Nederlandene, Finland, Italien) har sat tal på, hvor meget de ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens skal øges.

I mangel af kvantificerede mål redegør nogle lande, bl.a. Tyskland, for deres generelle strategier for at sikre en høj beskæftigelsesfrekvens gennem hele arbejdslivet. Det Forenede Kongerige understreger, at landets beskæftigelsesfrekvenser allerede nu opfylder Lissabon- og Stockholm-målene, men anser det for en vigtig opgave inden 2006 at øge beskæftigelsesfrekvensen yderligere for folk over 50 år. Medlemsstaternes ønske om at opnå øget beskæftigelse blandt de ældre arbejdstagere er imidlertid ikke bestemt af deres nuværende beskæftigelsesfrekvenser. F.eks. anfører Sverige – der med en beskæftigelsesfrekvens på 66,5% for de 55-64-årige ligger et godt stykke foran de øvrige medlemsstater – at udbuddet af arbejdskraft fra ældre arbejdstagere er faldet det seneste tiår, fordi flere har forladt arbejdsmarkedet med førtidspension eller fratrædelsesgodtgørelser, og finder det beklageligt, at kun 55% af de 60-64-årige var erhvervsaktive i 2001.

4.2.3. *Foranstaltninger til forøgelse af de ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens*

I princippet erkender alle medlemsstaterne, at det er nødvendigt at få folk til at blive længere på arbejdsmarkedet, men de nationale strategirapporter indeholder generelt ingen formelle analyser af de incitamenter, der ligger i det samlede skattesystem og reglerne om offentlige ydelser, i relation til at arbejde længere. Ikke desto mindre understreges det i mange af de nationale strategirapporter, at der i pensions-systemerne også er elementer, der afholder folk fra at forblive længere på arbejdsmarkedet, og der redegøres for, hvordan man vil fjerne disse elementer.

Mange medlemsstater har allerede iværksat eller planlægger foranstaltninger, der skal tilskynde folk til at blive længere på arbejdsmarkedet. Det er bl.a. ophævelse af ordninger, der giver mulighed for tidligere tilbagetrækning, indførelse af aktuar-mæssige nedsættelser ved tidlig pensionering, opkrævning af særlige bidrag, hvis folk vælger at gå tidligt på pension, stramning af kriterierne for at opnå invalide-

pension, arbejdsløshedsydelse i længere perioder eller arbejdsløsheds pension, forholdsmæssig forøgelse af pensionsbeløbet, hvis en person fortsætter med at arbejde ud over en vis aldersgrænse samt indførelse af fleksible tilbagetrækningsordninger, bl.a. afskaffelse af den formelle pensionsalder og mulighed for fleksible deltidsordninger. Skema 7 indeholder en oversigt over pensionsaldersgrænser og muligheden for at kombinere arbejdsindkomst og pension.

Skema 7:

Fleksibel pensionering i søjle 1-ordninger (Kilde: MISSOC)				
	Tidlig pensionering	Formel pensionsalder	Udskudt pensionering	Mulighed for anden indkomst
B	Fra 60 år (efter 28 års beskæftigelse, fra 2005 efter 35 års beskæftigelse)	Mænd; 65 år, Kvinder: 62 år (65 år i 2009)	Ingen mulighed for udskydelse	Pensionen nedsættes, hvis årsindkomsten overstiger et vist beløb, der er højere for personer over 65 år
DK	Ingen tidlig pensionering i søjle 1-ordningen (folkepensionen). Tillægspension (ATP) fra 65 år (med aktuarmæssig nedsættelse)	Folkepension: 65 år ATP: 67 år	Folkepension: Ingen mulighed for udskydelse. ATP: Op til tre års udskydelse	Gradvis nedsættelse ved indkomst over 30 000 EUR om året
D	På ganske særlige betingelser frem til 2011 fra 60 år Fra 63 år efter 35 år med pensionsforsikring og med aktuarmæssig nedsættelse på 0,3% pr. måned. Fra 63 år for personer med alvorligt handicap	65 år	Mulighed for udskydelse	For personer over 65 år. For personer under 65 år nedsættes pensionen, hvis årsindkomsten overstiger et vist beløb
EL (Pensionsforsikrede efter 1.1.1993)	Fuld pension: fra 60 år (nedslidende arbejde). Nedsat pension: fra 60 år	65 år	Ingen mulighed for udskydelse	Nedsat pension
E	60 år (pensionsforsikrede før 1.1.1967)	65 år	Ingen øvre grænse	Pension suspenderes i tilfælde af lønnet erhverv, mulighed for at kombinere delpension og detidsarbejde
F	Ingen tidlig pensionering	60 år ¹⁾	Ingen øvre grænse	På visse betingelser. Ingen pension ved ansættelse hos seneste arbejdsgiver
IRL	Ingen tidlig pensionering	Almindelig pension: 65 år. Bidragspligtig alderspension: 66 år	Ingen mulighed for udskydelse	For personer over 66 år
I	Efter bidrag i 37 år eller ved 57 år efter bidrag i 35 år (ansatte i den private sektor)	Tidligere alderspensionsordning: Mænd: 65 år Kvinder: 60 år. Ny bidragsdefineret ordning: aktuarmæssige ydelser fra 57 år for begge køn	Ingen øvre grænse	Muligt efter bidrag i 40 år eller ved normal pensionsalder. Ellers ikke muligt (kun for selvstændige, med nedsat pension)

Fleksibel pensionering i søjle 1-ordninger (Kilde: MISSOC)				
	Tidlig pensionering	Formel pensionsalder	Udskudt pensionering	Mulighed for anden indkomst
L	60 år (480 måneders forsikring eller tilsvarende perioder) 57 år (480 måneders forsikring)	65 år	Indtil det fyldte 65. år	Ved normal alderspension. Tidlig pensionering: indkomst op til en tredjedel af mindstelønnen
NL	Ingen tidlig pensionering	65 år	Ingen mulighed for udskydelse	Ja
A	Mænd: 61½ år Kvinder: 56½ år (61½ år i 2029)	Mænd: 65 år Kvinder: 60 år (65 år i 2033)	Ubegrænset mulighed	Ved normal pensionering: ja Ved tidlig pensionering: pensionen indstilles ved månedsindkomst over 302 EUR
P	55 år (med nedsat pension efter 30 års bidrag) 60 år (ledige) 55 år (ledige, med nedsat pension) 55 år (sundheds-skadeligt arbejde i visse erhverv)	65 år	Muligt	Ja
FIN	60 år	65 år	Ingen øvre aldersgrænse	Ja
S	Fra 61 år med aktuar-mæssig nedsættelse	65 år, men ret til at forblive indtil 67 år	Ingen øvre aldersgrænse	Ja
UK	Ingen tidlig pensionering	Mænd: 65 år Kvinder: 60 år (65 år i 2020)	Maksimalt 5 år. Ingen begrænsning for udskydelse fra 2010	Ja
1) På trods af den lavere pensionsalder i Frankrig kræves der bidrag i 40 år for at opnå fuld pension.				

I 1996 lukkede Danmark for tilgangen til ordningen med den såkaldte "overgangsydelse" (for personer mellem 50 og 59 år, som var blevet arbejdsløse og havde været medlem af en arbejdsløshedskasse i mindst 25 år inden for de seneste 30 år), og ordningen vil være fuldt udfaset i 2006. Reformen af den danske efterlønsordning i 2001 betød, at de enkelte arbejdstagere skal indbetale til ordningen, hvis de ønsker at gå tidligt på pension, hvilket skulle være et yderligere incitament til at forblive på arbejdsmarkedet.

Finland har besluttet at udfase ordningen med arbejdsløshedspension fra 2009 til 2014. Ordningen har givet arbejdsløse mulighed for at gå på pension ved 60 år efter at have modtaget forlænget arbejdsløshedsydelse i højst fem år. Finland har også besluttet at ophæve den sådanne individuelle førtidspensionsordning (invalidespension med lempelige tilkendelseskrav) ved udgangen af 2003.

Tyskland er ved at indføre nedsættelser i pensionsordningen (3,6% af ydelsen pr. år) for alle, som går på pension før det fyldte 65 år. I Frankrig er den formelle pensionsalder 60 år, men det forudsætter, at der indbetalt bidrag i 40 år (37½ år i pensionsordninger i den offentlige sektor); hvis folk ønsker at gå på pension før det fyldte 65. år og ikke har betalt bidrag i den fulde periode, nedsættes pensionsbeløbet. På den anden side begrænses akkumuleringen af pensionsrettigheder efter det fyldte 60. år, hvis den pågældende allerede har betalt bidrag i en fuld periode.

Østrig har forsøgt at øge incitamentet til at blive på arbejdsmarkedet gennem en række ændringer, bl.a. ved at forhøje den formelle aldersgrænse for tidlig pensionering, fjerne muligheden for tidlig pensionering ved nedsat arbejdsevne, foretage større fradrag i pensionen ved pensionering før den formelle pensionsalder, som er 60 år for kvinder og 65 år for mænd, samt tilkende højere pensionstillæg ved pensionering efter den formelle pensionsalder. Desuden har man ophævet forbuddet mod erhvervsarbejde for personer, der modtager pensionsydelse. Derimod har man opretholdt den økonomisk fordelagtige mulighed for gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet gennem deltidsarbejde før den officielle pensionsalder. Disse foranstaltninger i Østrig er typiske for lignende tiltag i forskellige andre medlemsstater.

Selv om der er gennemført væsentlige ændringer i mange pensionssystemer, er de trufne foranstaltninger langt fra nok til at eliminere alle muligheder for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet eller sikring af aktuarmæssig neutralitet ved beslutninger om pensionering. Navnlig gælder det, at selv om tidlig pensionering i stigende grad gøres økonomisk mindre attraktivt, er belønningen for at forblive længere på arbejdsmarkedet fortsat begrænset, hvilket tyder på, at det indirekte koster dyrt i skat at forblive længere på arbejdsmarkedet.

De problemer, medlemsstaterne skal løse, er ikke kun af politisk art, men har også meget at gøre med ringe muligheder på arbejdsmarkedet. Mulighederne for tidlig pensionering blev indført som reaktion på nogle arbejdsmarkedsproblemer, der ellers ville blive skubbet over på andre dele af socialsikringssystemet, navnlig arbejdsløsheds- og invaliditetsordningerne. Nogle lande iværksatte således drastiske foranstaltninger på arbejdsmarkedet for at undgå urimeligt hårde vilkår for dem, der blev arbejdsløse i en fremskreden alder, og skabe bedre beskæftigelsesmuligheder for ældre arbejdstagere.

Grækenland forklarer, at incitamenter i det græske pensionssystem får folk til formelt at ophøre med at arbejde så tidligt som muligt, hvorefter de fortsætter med at arbejde "sort", samtidig med at de hæver pension. Tidlig pensionering er rent faktisk meget udbredt, og den formelle pensionsalder (65 år for mænd og 60 år for kvinder) har kun rent teoretisk betydning. I 1998 var det under 20%, der gik på pension ved den normale aldersgrænse, medens 80% gjorde brug af andre muligheder, herunder invalidepension. Italien nævner også problemer med "sort arbejde" efter pensioneringen og overvejer foranstaltninger, der skal bringe de arbejdende pensionister tilbage i den officielle økonomi.

Tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet sker ikke kun i forbindelse med ordninger for tidlig pensionering. Adgang til længerevarende ydelser i arbejdsløsheds-, invaliditets- og sygesikringsordninger kan i realiteten have samme virkning. Hvis man vil begrænse den reelle adgang til tidlig pensionering, kræver det derfor ofte ændringer i vilkårene for en række andre ordninger. Det kan illustreres med eksemplet fra Nederlandene, hvor regeringen i øjeblikket planlægger en pakke af foranstaltninger, der skal fjerne nogle af de regler og ordninger, der gør det mindre attraktivt at forblive længere på arbejdsmarkedet: det drejer sig om afskaffelse af gunstig skattemæssig behandling af private ordninger for tidlig pensionering på pay-as-you-go-basis, nedbringelse af antallet af ældre arbejdstagere på arbejdsløshedsydelse (ved at gøre det vanskeligere at afskedige ansatte over 57½ år og indføre krav om, at arbejdsgiverne skal bidrage til udgifterne til arbejdsløshedsydelse, og ved at genindføre forpligtelsen til at søge arbejde også for personer over 57½ år), en generel reform for at nedbringe antallet af (ældre) personer, der modtager invalidepension,

indførelse af incitamentter på efterspørgselssiden med hensyn til ansættelse og fastholdelse af ældre arbejdstagere i virksomheder gennem målrettede skattelettelser til arbejdsgiverne.

Invalidepensionsordningerne kan blive en alternativ mulighed for tidlig tilbage-trækning fra arbejdsmarkedet afhængigt af, hvor strengt betingelserne for tilkendelse af denne pension håndhæves. En række lande (Danmark, Tyskland, Nederlandene, Grækenland, Luxembourg, Østrig og Sverige) har revideret eller er i færd med at revidere deres invalidepensionsordninger med henblik på at skærpe betingelserne for tilkendelse af invalidepension, forstærke revluderingsindsatsen og tilbyde passende alternativ beskæftigelse i stedet for at tilkende pension.

I flere medlemsstater er pensionsalderen og overgangen fra beskæftigelse til pensionisttilværelsen gjort mere fleksibel. De nye italienske og svenske pensions-systemer går længst: den "principielt bidragsdefinerede" model sikrer en tæt aktuar-mæssig sammenhæng mellem bidrag og ydelser og giver den enkelte mulighed for at vælge, hvornår han eller hun vil trække sig tilbage, og på hvilket pensionsniveau. Samtidig virker den aktuar-mæssige sammenkædning af bidrag og ydelser i pensions-ordninger som et kraftigt beskæftigelsesfremmende incitament.

Finland er i færd med at indføre fleksibel pensionsalder mellem 62 og 68 år fra 2005 og tilbyder forholdsmæssigt større pensionsrettigheder ved den øvre aldersgrænse. Også i Luxembourg optjener ældre arbejdstagere forholdsmæssigt større pensions-rettigheder. Det Forenede Kongerige understreger, at folk kan få den lovbestemte offentlige pension, selv om de fortsætter med at arbejde, og kan udskyde pensioner-ingen for at optjene højere ydelser. I mange medlemsstater er pensioneringen dog stadigvæk ikke særligt fleksibel, og man får ikke nogen aktuar-mæssigt rimelig belønning for at blive længere på arbejdsmarkedet.

De mange ændringer af pensionsregler og andre ordninger, der giver ældre arbejdstagere mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, er i visse tilfælde ledsaget af forsøg på at skabe holdningsændringer hos arbejdsgivere og arbejdstagere. I rapporten fra Det Forenede Kongerige forklares det, at myndig-hederne satser på en række "aktive ældre"-initiativer rækkende fra den såkaldte *Age Positive*-kampagne mod aldersdiskrimination som forberedelse til ny ældre-lovgivning i 2006, *New Deal* for de over 50-årige, som søger arbejde, og udveksling mellem arbejdsgiverne af erfaringer med fleksible pensioneringsordninger.

Det er klart, at en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere og forhøjelse af den reelle pensionsalder kræver mere end nogle ændringer i parametrene i pensionssystemerne. I Rådets og Kommissionens fælles rapport med titlen "*Forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen og fremme af aktiv aldring*", som blev udarbejdet til Det Europæiske Råd i Barcelona i marts 2002, blev det understreget, at erhvervsfrekvensen afhænger af samspillet mellem fire faktorer: tilstrækkeligt udbud af attraktive job, balance i de økonomiske incitamentter, almen og erhvervsfaglig uddannelse og gunstige rammer i form af pasningsfaciliteter, transportmuligheder og rådgivning. I rapporten anbefales således en helhedsstrategi for at skabe øget beskæftigelse baseret på en dynamisk livscyklusmodel, der maksi-merer folks muligheder for at være aktive i hele livsforløbet. Længere forbliven på arbejdsmarkedet forudsætter, at arbejdsevnen og jobegnetheden opretholdes på et højt niveau i hele arbejdslivet gennem en kombination af foranstaltninger, der skal

sikre flere job og bedre jobkvalitet, gøre det lønsomt at arbejde, sikre bedre og mere fleksible arbejdsfærdigheder og gøre arbejde til en reel valgmulighed for alle.

4.2.4. *Vurdering af de økonomiske konsekvenser af længere forbliven på arbejdsmarkedet*

De reformer, som er gennemført eller planlagt for at få folk til at forblive længere på arbejdsmarkedet, er vigtige skridt i den rigtige retning, selv om der generelt ikke foreligger vurderinger af konsekvenserne. I mange tilfælde synes der også at være et misforhold mellem de initiativer, der er sat i værk eller planlagt, og de markante resultater, der er behov for med hensyn til højere beskæftigelsesfrekvens og dermed bidrag til sikringen af pensionssystemernes finansielle bæredygtighed.

I strategirapporterne gives der dog nogle vigtige kvalitative vurderinger. Danmark vurderer således, at afskaffelsen af overgangsydelsen og stramningen af betingelserne for at kunne opnå invalidepension eller efterløn, ikke har medført en stigning i arbejdsløsheden blandt ældre arbejdstagere, hvilket tyder på, at en forøgelse af udbuddet af arbejdskraft kan bringe beskæftigelsen op. Nogle lande vurderer, at beskæftigelsesfrekvensen ikke kan øges så meget, at det alene vil kunne opveje hovedparten af den forventede stigning i pensionsudgifterne; den kan kun begrænse den forventede stigning i udgifterne fremover.

"Ageing Working Group" under Udvalget for Økonomisk Politik har foretaget nogle følsomhedsanalyser af, hvilke konsekvenser en forhøjelse af den reelle pensionsalder vil få for pensionsudgifterne. En vigtig konklusion var, at konsekvenserne for pensionsudgifterne i høj grad afhænger af, hvordan pensionssystemet er udformet, og hvordan man opnår en forhøjelse af den reelle pensionsalder. Det afhænger med andre ord af, hvorvidt en sådan ændring af den reelle pensionsalder opnås uden at tilkende arbejdstagerne yderligere pensionsrettigheder. Hvis f.eks. en forhøjelse af den reelle pensionsalder med et år kunne opnås uden at øge dækningsgraden, f.eks. ved at udskyde overgangen til invalidepension eller en anden ikke-aktuarmæssig førtidspension i en ydelsesdefineret ordning, ville de forventede pensionsudgifter falde med 0,6-1 procentpoint af BNP (i forhold til referencescenariet). En sådan forhøjelse af den reelle pensionsalder med et år ville således gennemsnitligt kunne absorbere ca. 20% af den forventede stigning i pensionsudgifterne i 2050. Det vil altså sige, at man ved at forhøje den reelle pensionsalder med fem år – således som Det Europæiske Råd i Barcelona opfordrede til – uden at det indebærer optjening af yderligere pensionsrettigheder, i det store og hele ville kunne fastholde udgifterne til offentlige pensioner på det nuværende niveau. Hvis derimod det ekstra år i beskæftigelse medførte øgede pensionsrettigheder – hvad der ofte vil være tilfældet, navnlig i bidragsdefinerede ordninger – ville det få væsentligt mindre indvirkning på pensionsudgifterne. Men selv i dette tilfælde ville ændringen have en gavnlig effekt i form af øgede indbetalinger og større økonomisk output. Desuden ville det give pensionisterne mulighed for at forbedre deres levestandard.

Eftersom mange af de foranstaltninger, der er omtalt i de nationale strategirapporter, er af ganske ny dato, er de synlige resultater stadigvæk ret beskedne i de fleste lande, og i visse lande kan der slet ikke konstateres nogen resultater endnu. Med hensyn til de finansielle incitamentter til at forblive længere på arbejdsmarkedet er der fortsat tale om en forholdsvis høj indirekte beskatning, og i mange medlemsstater medfører de ekstra år i beskæftigelse ikke nogen forøgelse af livstidspensionen. Det står desuden klart, at det hidtidige reformtempo ikke er tilstrækkeligt til at opfylde Stockholm- og Barcelona-målene for ældre arbejdstagere.

4.2.5. *Konklusion: Længere forbliven på arbejdsmarkedet er en effektiv metode til at sikre pensionssystemernes finansielle bæredygtighed*

Længere forbliven på arbejdsmarkedet er et vigtigt middel til at øge beskæftigelsesfrekvensen generelt og dermed bidrage til at sikre den finansielle bæredygtighed i en situation, hvor der bliver stadigt flere ældre i befolkningen. Det er medlemsstaterne udmærket klar over. Der er imidlertid helt klart behov for en langt mere systematisk indsats over for virkningerne af skattesystemer og regler om offentlige ydelser, beskæftigelsespraksis og den enkeltes forventninger. Hvis pensioneringsadfærden skal ændres i tilstrækkeligt omfang inden 2010, vil de fleste medlemsstater være nødsaget til at intensivere den politiske indsats og gøre den langt mere vidtrækkende og koordineret, end det er tilfældet i dag. Rådet og Kommissionen har allerede i flere redegørelser understreget, at der primært bør sættes på at fastholde arbejdstagerne længere i beskæftigelse og fjerne incitamenter til tidlig pensionering samt gennemgå virkningerne af skattesystemer og regler om offentlige ydelser generelt for at gøre dem mere beskæftigelsesvenlige¹⁵.

4.3. Målsætning 6: Bæredygtige pensionssystemer baseret på sunde offentlige finanser

Reformere pensionssystemerne på hensigtsmæssig vis under hensyntagen til den overordnede målsætning om at opretholde de offentlige financers bæredygtighed. Pensionssystemernes bæredygtighed skal samtidig ledsages af en sund finanspolitik, herunder eventuelt en nedbringelse af statsgælden¹⁶. De strategier, der vedtages for at opfylde denne målsætning, kan også omfatte oprettelsen af pensionsreservemidler til bestemte formål.

I en fælles rapport til Det Europæiske Råd i Stockholm¹⁷ om de offentlige financers kvalitet og holdbarhed og deres bidrag til vækst og beskæftigelse skitserede Kommissionen og Rådet en treleddet strategi til imødegåelse af de budgetmæssige konsekvenser af befolkningens aldring:

- Medlemsstaterne bør nedbringe den offentlige gæld for at foregribe de budgetmæssige konsekvenser af befolkningens aldring.
- Medlemsstaterne bør gennemføre omfattende arbejdsmarkedsreformer, herunder også af skattesystemer og regler om offentlige ydelser, for at opnå højere beskæftigelsesfrekvens, navnlig for ældre arbejdstagere og kvinder.

¹⁵ Jf. konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Barcelona, de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, retningslinjerne på beskæftigelsesområdet og den fælles rapport til Det Europæiske Råd i Barcelona – *Forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen og fremme af aktiv aldring*.

¹⁶ Medlemsstaternes strategier for sunde og bæredygtige offentlige finanser bliver rapporteret og bedømt inden for rammerne af de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker samt stabilitets- og vækstpacten og skal være i overensstemmelse hermed.

¹⁷ Rådet for Den Europæiske Union (2001): "De offentlige financers bidrag til vækst og beskæftigelse: Bedre kvalitet og holdbarhed", rapport fra Kommissionen og Ecofin-Rådet til Det Europæiske Råd (23.-24. marts 2001 i Stockholm), 6997/01; Europa-Kommissionen (2000): "Meddelelse om de offentlige financers bidrag til vækst og beskæftigelse: Bedre kvalitet og holdbarhed", KOM(2000) 846 endelig.

- Medlemsstaterne bør gennemføre ambitiøse reformer af pensionssystemerne for at imødegå presset på de offentlige finanser, skabe et solidt finansielt grundlag for pensionssystemerne og sikre en retfærdig balance mellem generationerne.

Der er i de to foregående afsnit primært fokuseret på forøgelse af beskæftigelsesfrekvenserne i almindelighed og for ældre arbejdstagere i særdeleshed for at kunne vurdere, hvordan arbejdsmarkedsreformer kan bidrage til at løse de problemer, aldringen af befolkningen indebærer for pensionssystemernes finansielle bæredygtighed. I det foreliggende afsnit fokuseres der på, hvordan de budgetmæssige konsekvenser af aldringen kan imødegås gennem selve pensionsreformerne og gennem det større råderum på budgettet, der følger af nedbringelse af den offentlige gæld eller akkumulering af offentlige pensionsmidler. Der redegøres for, hvilke budgetmæssige udfordringer medlemsstaterne står over for i relation til deres pensionssystemer, hvordan medlemsstaterne planlægger at ændre systemerne, og endelig hvordan reformerne kan bidrage til at opfylde den overordnede målsætning om pensionernes finansielle bæredygtighed og dermed bidrage til de offentlige finansers finansielle bæredygtighed generelt. Sidstnævnte problemstilling behandles inden for rammerne af de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker og stabilitets- og vækstpakten, således som det kræves i henhold til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Stockholm og igen i den fælles rapport om pensioners kvalitet og bæredygtighed, som blev forelagt for Det Europæiske Råd i Laeken.

En væsentlig del af de samlede pensionsudgifter finansieres via offentlige budgetter. Denne finansiering er undergivet kravene i stabilitets- og vækstpakten om en gennemgang af pensionssystemerne og deres finansielle bæredygtighed på lang sigt. Det er nødvendigt at sikre, at stigende offentlige udgifter til pensioner ikke bringer de offentlige finansers bæredygtighed i fare. Samtidig vil en forsvarlig forvaltning af de offentlige finanser og nedbringelse af den offentlige gæld imidlertid lette presset på de offentlige finanser og gøre det lettere at klare de budgetmæssige konsekvenser af befolkningens aldring.

4.3.1. Pensionssystemernes nuværende og forventede indvirkning på de offentlige udgifter

I slutningen af 1999 nedsatte Udvalget for Økonomisk Politik en arbejdsgruppe (den såkaldte "Ageing Working Group", bestående af eksperter fra de nationale administrationer), som fik til opgave at udarbejde prognoser for de offentlige udgifter til pensioner. Alle beregninger blev udført af eksperter i de nationale administrationer, men baseret på en samordnet model, som omfattede fælles befolkningsprognoser udarbejdet af Eurostat og fælles vedtagne hypoteser om den makroøkonomiske udvikling. Den anslåede effekt af de seneste reformer blev kun medtaget i beregningerne, hvis lovgivningen omkring reformen var trådt i kraft inden udgangen af 2000 (i visse lande i 2001). Disse beregninger omfatter således ikke den anslåede effekt af de seneste reformer, som er iværksat eller vedtaget i 2001 eller senere i visse lande som f.eks. Tyskland, Portugal, Grækenland, Finland og Det Forenede Kongerige.

Resultaterne viser, at udgifterne til offentlige pensioner tegnede sig for gennemsnitligt 10,4% af BNP i 2000 med udsving mellem 4,6% og 14,5%. Det lave niveau for de offentlige udgifter til pensioner i Irland og Det Forenede Kongerige skyldes det forhold, at de offentlige ordninger i disse lande primært er baseret på ydelser med faste beløb, som blot skal sikre pensionisterne en mindsteindkomst, medens supplerende pensioner varetages af private ordninger. I Irland er det relativt

begrænsede antal pensionister også en del af forklaringen på de lave udgifter. I de fleste EU-lande er de offentlige pensionsordninger til gengæld organiseret som indkomstafhængige ordninger, der kan suppleres med transbestemte ydelser op til den garanterede minimumsindkomst eller bistandshjælp med det resultat, at de offentlige pensionsordninger optager ca. 10% af BNP eller mere.

Ifølge arbejdsgruppens prognoser vil de offentlige pensionsudgifter stige med mellem 3 og 5 procentpoint af BNP i hovedparten af medlemsstaterne i løbet af de kommende tiår i henhold til referencescenariet, som er baseret på, at de gældende politikker i 2000 ikke ændres. Forskellene i den forventede fremtidige stigning i de offentlige pensionsudgifter er store medlemsstaterne imellem. De Forenede Kongerige er det eneste land, hvor prognosen viste, at pensionsudgifternes andel af BNP ville falde på trods af en forøgelse af den demografisk betingede ældrebyrde. Der kunne forventes forholdsvis små stigninger i Italien, Sverige og Luxembourg. I Italien og Sverige kan de begrænsede stigninger i vidt omfang tilskrives omlægningen til nye bidragsdefinerede pensionsordninger med en tæt aktuarmæssig sammenhæng mellem bidrag og pensionsrettigheder og en beregning af ydelserne, som også tager hensyn til forventet levealder på pensionstidspunktet. De største stigninger kunne forventes i Spanien (7,9 procentpoint af BNP) og Grækenland (12,2). Det skyldes til dels, at pensionssystemet i disse to lande først vil få fuld virkning, når et stigende antal pensionister har indbetalt bidrag i den fulde periode. I de øvrige EU-lande lå de forventede stigninger mellem 3,7 og 6,2 procentpoint, medens stigningen for EU som helhed var på 3,2 procentpoint.

Skema 8: Offentlige pensionsudgifter (medregnet de fleste offentlige overførsler til personer på 55 år og derover) før skat i % af BNP

Prognoser baseret på gældende lovgivning i 2000

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Største ændring
B	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
DK ¹⁾	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
D	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
EL	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
E	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
F	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
IRL ³⁾	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
I	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
L	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
NL ⁴⁾	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
A	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
P	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
FIN	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
S	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
UK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
EU15	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2
D (2002) ²⁾	10,8					14,9	4,1

Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik (2001), *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*, EPC/ECFIN/655/01-EN final.

- 1) For Danmark omfatter resultaterne de lovbestemte supplerende arbejdsmarkedspensionsordninger (ATP, SAP og SP).
- 2) Nye prognoser for Tyskland, der tager højde for den seneste pensionsreform.
- 3) For Irland er resultaterne udtryk i % af BNI.
- 4) I Nederlandene er søjle 2-ordninger veludviklede. Det har direkte positiv indvirkning på den offentlige pensionsordning ved at mindske det pres på søjle 1, der følger af aldringen af befolkningen. Det har imidlertid også en vigtig indirekte effekt: der forventes et ganske stort skatteprovenu fra de fremtidige pensionsydelse (som udbetales af de private pensionskasser), og det kan formentlig delvis opveje stigningen i de offentlige pensionsydelse.

De fleste medlemsstater giver i de nationale strategirapporter om pensioner udtryk for, at de prognoser, der er udarbejdet af Udvalget for Økonomisk Politik, er tilstrækkeligt præcise til at give et billede af den forventede udvikling i de offentlige udgifter til pensioner. Nogle har opdateret prognoserne for bl.a. at medtage senere reformer, og nogle fremlægger yderligere alternative beregninger i strategirapporterne. Som tidligere nævnt er der i disse prognoser ikke medregnet virkningerne af de seneste reformer i Tyskland, Portugal, Grækenland, Finland og Det Forenede Kongerige. Portugal oplyser, at man forventer en stigning i de offentlige pensionsudgifter fra 9,7% af BNP i 2000 til 12,1% af BNP i 2050, når man medregner virkningerne af reformen i 2002 (sammenholdt med en stigning fra 9,8% til 13,2% i prognoserne fra Udvalget for Økonomisk Politik). Hvis Grækenland medregner reformen i 2002 og i øvrigt tager udgangspunkt i reviderede befolknings- og beskæftigelsestal, kan der dér forventes en stigning fra 12,6% til 22,6% af BNP (Udvalget for Økonomisk Politik: fra 12,6% til 24,8%). Det Forenede Kongerige oplyser, at de offentlige pensionsudgifter skønnes stort set at forblive på 2000-niveauet, hvis man medregner virkningerne af reformerne i 2002 (dvs. ca. 5,5% af BNP i stedet for 4,4% som i prognosen fra Udvalget for Økonomisk Politik). Finland mener, at den seneste reform, som blev vedtaget i oktober 2002, vil udvide

bidragsgrundlaget og dermed mindske behovet for en forhøjelse af bidragssatsen i forhold til lønningerne fra det tidligere skøn på 10 procentpoint til kun 5 procentpoint i 2050. Tyskland forventer en stigning på 4,1 procentpoint af BNP (i stedet for 5 procentpoint i prognosen fra Udvalget for Økonomisk Politik).

Visse andre medlemsstater har revideret deres prognoser på grundlag af nyere data om f.eks. den demografiske udvikling og beskæftigelsen. Nogle har desuden givet mere detaljerede oplysninger om bestemte dele af pensionssystemet, navnlig det bidragsbaserede socialsikringssystem. Belgien har medtaget en opdateret prognose, som er anvendt i landets stabilitetsprogram, og som giver et mere samlet billede af virkningen af befolkningens aldring for samfundet som helhed (+3,4 procentpoint af BNP). Ikke desto mindre adskiller de reviderede tal sig kun lidt fra prognoserne fra Udvalget for Økonomisk Politik, hvilket tyder på, at udvalgets prognoser i det store og hele er pålidelige og giver et realistisk billede af, hvor meget de offentlige udgifter til socialsikringspensioner kan forventes at stige.

4.3.2. *De offentlige pensionsordningers betydning*

De ovenfor viste udgiftsprognoser viser det finansielle pres, der kan forventes på de offentlige pensionsordninger. Finansieringsordningerne varierer imidlertid fra land til land. I alle landene er den indkomstafhængige del af det offentlige pensionssystem typisk finansieret via bidrag, der opkræves af arbejdsindkomsten. I Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige finansieres grundpensionerne med faste beløb via bidrag, og det er kun i Danmark, søjle 1-pensioner finansieres via skatten. Trangsbestemte mindstepensioner finansieres til gengæld via skatten i alle landene. De lovbestemte sociale forsikringssystemer er normalt udskilt fra statsbudgettet, men kun nogle få steder er det et lovfæstet krav, at underskud skal dækkes inden for socialsikringssystemet selv. Det er almindeligt, at der opereres med store overførsler fra det almindelige budget til socialforsikringsinstitutionerne, og det samme gælder skattefinansierede solidaritetslementer i de lovfæstede pensionsordninger (f.eks. trangsbestemte pensionstillæg og pensionsbidrag for perioder med arbejdsløshed, børnepasning osv.).

Med de nuværende politikker vil der blive øget behov for offentlig finansiering i næsten alle landene, og det vil kræve højere bidrag, højere pensionsalder, lavere ydelser, større overførsler fra det almindelige budget eller andre foranstaltninger for at sikre den finansielle bæredygtighed. Medlemsstaterne reagerer med så bredt dækkende politikker som muligt. I dette afsnit vil man dog først se på medlemsstaternes politikker vedrørende bidragssatserne.

Hidtil har de ihærdigste bestræbelser på at undgå stigninger i skatter og bidrag kunnet registreres i Sverige, hvor bidragssatsen i det nye system ligger fast, og der kun sker reguleringer af ydelserne. Italien er gået i samme retning med sit reviderede system, men reguleringen af ydelserne får først fuld virkning efter en meget lang overgangsperiode. Tyskland er indstillet på at holde bidragssatserne under 22%, og regeringen er forpligtet til at forelægge Forbundsdagen passende foranstaltninger, hvis 15-års prognoserne viser, at denne målsætning ikke kan opfyldes. Nederlandene vil forsøge at undgå, at bidragssatsen kommer over 18,25%. Underskuddet i pensionssystemet vil blive dækket af reservefonden eller det almindelige budget. Reguleringen af Luxembourgs pensionssystem vil ske via bidragssatsen, som er meget følsomt over for et eventuelt fald i antallet af grænsearbejdere: hvis systemet kan opretholde en forholdsvis høj stigningstakt med hensyn til antallet af

bidragydere, kan det i vidt omfang opveje virkningen af aldringen af landets egen befolkning. Den finansielle stabilitet i Luxembourgs pensionssystem er sikret, hvis der kan opnås en økonomisk vækst på ca. 4% om året takket være arbejdstagere fra nabolandene. Irland og Det Forenede Kongerige har med deres nuværende politik tilsyneladende kun behov for begrænsede eller slet ingen yderligere finansielle midler.

I de øvrige medlemsstater er strategien vedrørende bidragssatsen ikke helt entydig. De nationale strategirapporter indeholder ingen præcise oplysninger om den forventede udvikling i bidragssatserne, men synes at forudsætte, at bidragssatsen er et parameter, der kan justeres afhængigt af de finansielle behov. En sådan justering forekommer dog også mulig ved hjælp af andre midler, f.eks. tilskud fra statsbudgettet eller yderligere pensionsreformer. I flere lande tilvejebringes det fornødne råderum via nedbringelse af den offentlige gæld og/eller akkumulering af reserve-midler.

I mange medlemsstater bliver der behov for en stigning på mellem 5 og 10 procentpoint svarende til en stigning i den samlede skattebyrde på adskillige procentpoint af BNP. Grækenland har dog et særligt stort problem, idet det bliver nødvendigt at forøge overførslerne fra det almindelige budget til 15,5% af BNP frem til 2050. Skema 9 indeholder et resumé af oplysningerne fra de nationale strategirapporter om finansieringen af de offentlige pensionsordninger.

Skema 9: Bidragssatser i offentlige pensionsordninger

	Bidragssats i % af lønnen ¹⁾	Bemærkninger ²⁾
B	37,94% (socialsikring) Arbejdsgiver: 24,87% Arbejdstager: 13,07%	Trangsbestemte mindstepensioner er skattefinansierede. Bidragssatsen dækker alle grene af den sociale sikring. Socialsikringssystemet udviser i dag underskud. I 2000 var det nødvendigt med et tilskud fra statsbudgettet på 2,6% af BNP. Det vil være vokset til 5,5% af BNP i 2050.
DK	223,25 DKK pr. måned (ca. 2%) Arbejdsgiver: 2/3 Arbejdstager: 1/3	Bidragssatsen dækker de lovbestemte supplerende pensioner (ATP og SP) for en arbejdstager med en gennemsnitsløn. Folkepension og tjenestemandspension er udelukkende skattefinansierede.
D	19,1% Arbejdsgiver: 9,55% Arbejdstager: 9,55%	Tilskud fra forbundsbudgettet dækker 37% af pensionsudgifterne i 2002; tallet forventes at falde til 31% i 2030. Socialsikringspensionerne er desuden skattefinansierede. Det er sat som mål, at bidragssatsen i fremtiden ikke bør overstige 22%.
EL	20% (hvis forsikret før 31.12.92) Arbejdsgiver: 13,33% Arbejdstager: 6,67% 30% (hvis forsikret efter 31.12.92) Arbejdsgiver: 13,33% Arbejdstager: 6,67% Staten: 10,00%	Bidragssatsen dækker alle grene af den sociale sikring. Skattesubsidierne til bidragsbaserede pensioner må øges fra de nuværende 4,8% af BNP til 15,5% i 2050. Desuden er pensioner til ikke-forsikrede over 65 år og tjenestemænd skattefinansierede.
E	28,3% (socialsikring ekskl. sygesikring og arbejdsløshedsydelse) Arbejdsgiver: 23,6% Arbejdstager: 4,7%	Bidragssatsen dækker bidragspligtige ydelser fra alders-, invalide- og efterladtepension samt barselsorlov. Socialsikringssystemet forventes at udvise overskud indtil 2015, derefter underskud. Trangsbestemte mindstepensioner er skattefinansierede.

	Bidragssats i % af lønnen¹⁾	Bemærkninger²⁾
F	14,85% (basisordning) Arbejdsgiver: 8,2% Arbejdstager: 6,55% 9,5% (obligatoriske supplerende ordninger i søjle 1)	Bidragssatsen dækker alders- og efterladte pensioner; invalidepensioner dækkes via sygesikringsbidrag. Det offentlige pensionssystem udviser i dag overskud (0,2% af BNP i 2000), men vil udvise underskud på 3,8% af BNP i 2040, hvilket vil indebære forhøjelse af bidragssatsen med 10 procentpoint.
IRL	12,5–16% (socialsikring, ekskl. sygesikring) Arbejdsgiver: 8,5–12% Arbejdstager: 4%	Socialsikringspensioner (faste beløb) er bidragsfinansierede. Transbestemte sociale pensioner er skattefinansierede.
I	32,7% Arbejdsgiver: 23,81% Arbejdstager: 8,89%	Pensionsforsikringssystemet udviser i dag underskud på 0,8% af BNP, stigende til 3,0% af BNP, hvis de sociale pensioner medregnes. Underskuddet forventes at stige til 4,5% af BNP i 2010 og forblive på dette niveau indtil 2030.
L	24% Arbejdsgiver: 8% Arbejdstager: 8% Staten: 8%	En tredjedel af bidragssatsen er skattefinansieret ligesom den garanterede minimumsindkomst for ældre og offentligt ansattes pensioner. Udviklingen i bidragssatsen fremover afhænger af vækstraten. Det anslås, at der kan fastholdes en bidragssats på 26% i hele perioden frem til 2050 ved en årlig vækstrate på 4%, men ved en vækstrate på 2% må den forhøjes til 46%.
NL	17,9% (alderspension) 1,25% (efterladte pension) Arbejdstager: 19,15%	Det er sat som mål, at bidragssatsen for alderspension ikke må overstige 18,25%. Den nuværende bidragssats på 17,9% forventes at give overskud indtil 2010. Derefter vil underskuddet blive dækket af hensættelser og skatteprovenu. Der indbetales desuden 1,25% til efterladte pensionsordningen og mellem 7,09% og 13,93% til invalidepensionsordninger.
A	22,8% Arbejdsgiver: 12,55% Arbejdstager: 10,25%	Skattefinansierede tilskud dækkede 23% af pensionsudgifterne. I mangel af overførsler fra statsbudgettet ville bidragssatsen være 31% i 2001 og skulle med den nuværende politik stige til 38% i 2050.
P	34,25% (bidragspligtige kontant-ydelser) Arbejdsgiver: 23,25% Arbejdstager: 11%	Bidragssatsen dækker alle bidragspligtige ydelser (pension, sygdom, arbejdsløshed). Transbestemt ikke-bidragspligtig social pension og andre ydelser er skattefinansierede (3,3% af BNP i 2000). Socialsikringssystemet udviser i dag overskud på 1,7% af BNP, som bliver til et underskud på 1,5% af BNP i 2050.
FIN	23,7–26,6% (private sektor) 27,45% (offentlige sektor) (indkomstafhængige og nationale grundpensioner) Arbejdsgiver: 17,3–19,1% Arbejdstager: 2–4,9%	Det indkomstafhængige pensionsbidrag for den private sektor (21,7%) anslås at ville stige med 5 procentpoint (medregtet 2002-reformen og brug af opsparingsbaserede hensættelser). Transbestemt (i forhold til pensionsindkomst) nationale grundpensioner er delvis skattefinansierede.
S	18,91% (alderspension) 1,7% (efterladte pension) Arbejdsgiver: 11,91% Arbejdstager: 7%	Det indkomstafhængige pensionssystem er principielt bidragsdefineret (16%) kombineret med et forhåndsfinansieret bidragsdefineret system (2,5%); disse satser skal holdes uændrede fremover. Den garanterede mindstepension (transbestemt i forhold til offentlige pensioner), invalide- og efterladte pensioner og bidrag i orlovsperioder er skattefinansierede.
UK	21,9% (socialsikring ekskl. sygesikring) Arbejdsgiver: 11,9% Arbejdstager: 10%	Bidragssatsen dækker den offentlige grundpension og den indkomstafhængige tillægspension (SERPS/State Second Pension). Transbestemt garanteret mindeindkomst/Pension Credit-ydelser og tjenestemandspensioner er skattefinansierede.
1)	Kilde: Europa-Kommissionen, MISSOC 2002. Satserne gælder de almene sociale sikringsordninger i søjle 1. I mange medlemsstater er der øvre eller nedre indtægtsgrænser for bidragsbetalingen. Der kan gælde andre satser for selvstændige.	
2)	Bemærkningerne bygger på oplysningerne i de nationale strategirapporter.	

Bidrag til arbejdsmarkedspensioner og private pensionsordninger skal lægges til bidragene til de offentlige ordninger for at give et billede af, hvor meget der skal til for at sikre pensionssystemets finansielle bæredygtighed. Bidragssatsen for supplerende arbejdsmarkedspensioner varierer f.eks. i Danmark mellem 8 og 16% af lønnen og i Sverige mellem 2 og 15%. I Sverige er satsen generelt højere for personer med høje indkomster for at sikre tilstrækkelig kompensation for arbejdsindkomst over indkomstloftet i den offentlige ordning. I Irland ligger de typiske bidragssatser på 11% og i Italien på 9,25%.

4.3.3. Generelle foranstaltninger, der skal sikre finansieringen af udgifterne til offentlige pensioner

Alle medlemsstater er klar over, at aldringen af befolkningen indebærer en finansiell udfordring, og de fleste af dem har allerede gjort noget for at sikre de lovbestemte pensionsordningers finansielle bæredygtighed. I mange medlemsstater er der i den seneste halve snes år gennemført reformer af pensionssystemerne for at holde de fremtidige pensionsudgifter nede. Sverige og Italien har for nylig foretaget en drastisk omlægning af deres pensionssystemer til principielt bidragsdefinerede systemer, hvor den finansielle bæredygtighed først og fremmest sikres ved en tæt sammenhæng mellem bidrag og ydelser. Andre lande som Finland, Tyskland og Portugal har for nylig foretaget omfattende reguleringer af parametrene i deres pensionssystem for at begrænse den fremtidige stigning i pensionsudgifterne, men bibeholder grundstrukturen i systemerne. Lande som Frankrig, Spanien og Østrig har erkendt, at der behov for omfattende yderligere reformer, og vil udarbejde nye reformforslag inden for de næste par år. Nogle medlemsstater, navnlig Belgien, Danmark, Irland, Luxembourg og Nederlandene, har i højere grad satset på den finansielle side med det formål at sikre sunde offentlige finanser og kunne foretage hensættelser til dækning af de øgede udgifter fremover, men planlægger ingen større reformer af selve pensionssystemet. I 2002 påbegyndte Grækenland en omfattende gennemgang af de grundlæggende vilkår for pensionsordningerne med henblik på at gøre hele pensionssystemet mere holdbart, hvorimod foranstaltninger til sikring af systemets finansielle bæredygtighed er udskudt til et senere tidspunkt.

De fleste medlemsstater betragter nedbringelse af den offentlige gæld og forøgelse af hensættelserne som meget væsentlige elementer i bestræbelserne på at ruste sig til de fremtidige udgiftskrav som følge af befolkningens aldring. Flere medlemsstater understreger, at de satser på sunde offentlige finanser som et grundlæggende element i strategien over for aldringsproblematikken. Denne indsats er desuden i mange tilfælde yderligere forstærket med oprettelsen af reservefonde, ofte uden for de offentlige budgetter, som skal gøre det muligt for det offentlige at opretholde tilstrækkelige pensionsniveauer til de store årgange og dermed mindske behovet for forhøjelser af skatter eller bidrag. Også udviklingen af arbejdsmarkedspensionsordninger og private pensionsopsparingsordninger giver yderligere ressourcer til finansieringen af fremtidige pensioner. På lang sigt vil den højere forventede levealder imidlertid kræve permanente justeringer af enten ydelserne eller bidragene eller længden af folks erhvervsaktive periode.

Der er allerede opbygget betydelige reserver til de lovbestemte pensionsordninger i Luxembourg, Sverige, Danmark og Finland, hvor man allerede længe har stillet krav om delvis kapitaldækning af pensionssystemet. I Belgien, Nederlandene, Spanien, Grækenland, Portugal, Frankrig og Irland er der for nylig oprettet nye reservefonde. Det er dog begrænset, hvor store beløb der foreløbig er akkumuleret i de nyoprettede

fonde (bortset fra i Irland, hvor disse midler i 2001 udgjorde 8% af BNP). Det er generelt hensigten at øge disse midler i forskelligt omfang gennem tilsagn om jævnlige overførsler, før pensionsudgifterne begynder at stige kraftigt som følge af befolkningens aldring. I Irland er der et lovfæstet krav om, at et beløb svarende til 1% af BNP hvert år skal tilføres reservefonden. Også Grækenland oprettede en sådan fond i 2002 med tilsagn om et bidrag på 1% af BNP frem til 2015. I Spanien og Portugal hensættes overskud fra socialsikringssektoren til at dække fremtidige pensionsforpligtelser (i Portugal tilføres fonden 2 procentpoint af lønmodtagernes socialsikringsbidrag ud over eventuelle overskud fra socialsikringsordningen), og i Belgien og Nederlandene vil besparelser på renteudgifterne som følge af nedbringelse af den offentlige gæld blive placeret i en fond, der er øremærket til at dække pensionsforpligtelser.

Skema 10: Pensionsreservemidler i søjle 1-ordninger i % af BNP

	År	Reserver
B	2001	0,5
DK	2000	25
D	2001	Ingen
EL	2001	Ingen
E	2002	1
F	2002	0,8
IRL ¹⁾	2001	8
I	2001	Ingen
L	2002	22
NL	2001	3
A	2001	Ingen
P	2001	5
FIN	1999	60
S	2001	29
UK	2001	Ingen
Irland: % af BNI		

Nederlandene og Danmark forventer også øgede indtægter som følge af udskudt beskatning af private pensionsopsparringer. Bidrag til private pensionsordninger kan fratrækkes, og der er skattefritagelse for investeringsafkast fra ordningerne i pensionsopsparringsperioden, hvorimod der skal betales indkomstskat af pensionsydelse, når de kommer til udbetaling. Denne beskatningsmodel vil øge skatteprovenuet på det tidspunkt, hvor der bliver tale om store udbetalinger af offentlige pensioner, og er således med til at dække de øgede offentlige udgifter som følge af befolkningens aldring. På grund af lavere gennemsnitlige beskatningsprocenter af pensioner (enten på grund af særlige beskatningsregler for pensioner eller på grund af den progressive indkomstskat) vil en sådan udskudt beskatning dog være ensbetydende med en nettosubsidiering. Også i andre medlemsstater kan det offentlige – afhængigt af pensionisternes indkomstniveau og beskatningen af pensionsindkomster – forvente at få tilbageført nogle af de øgede offentlige og private udgifter til pensioner via beskatningen af pensionerne, således at de offentlige nettoudgifter bliver noget mindre end bruttoudgifterne.

Finansieringen af offentlige pensioner er dog endnu ikke sikret i fuldt omfang ved de gennemførte reformer af selve pensionssystemerne eller akkumuleringen af pensionsmidler til dækning af fremtidige pensionsforpligtelser. For at undgå store forhøjelser af bidrag eller skatter har medlemsstaterne forpligtet sig til at følge sunde makroøkonomiske og offentlige politikker og gennemføre strukturreformer, der kan afføde stabil vækst, øget beskæftigelse og nedbringelse af den offentlige gæld. Mange medlemsstater, bl.a. Belgien, Danmark, Nederlandene, Finland og Sverige, betragter nedbringelsen af den offentlige gæld som en afgørende forudsætning i deres strategi over for konsekvenserne af befolkningens aldring og har opstillet specifikke mål for årlige overskud på de offentlige finanser i de kommende år. Desuden erkender alle medlemsstaterne, at det er vigtigt at øge beskæftigelsesfrekvensen for at styrke bidragsgrundlaget, men også for at sikre sunde offentlige finanser. Endelig satser flere medlemsstater på at gennemføre yderligere reformer af deres pensions-systemer.

Skema 11: Offentlige underskud og bruttogæld i % af BNP

	Underskud 2001	Underskud 2002	Bruttogæld 2001
B	0,4	-0,4	107,6
DK	3,1	2,0	44,7
D	-2,8	-3,8	59,5
EL	-1,2	-1,3	107,0
E	-0,1	0	57,1
F	-1,4	-2,7	57,3
IRL	1,6	-1,0	36,4
I	-2,2	-2,4	109,9
L	6,1	0,5	5,6
NL	0,1	-0,8	52,8
A	0,2	-1,8	63,2
P	-4,2	-3,4	55,5
FIN	4,9	3,6	43,4
S	4,8	1,4	56,6
UK	0,7	-1,1	39,1
EU	-0,8	-1,9	63

Kilde: Kommissionens økonomiske prognoser, efteråret 2002

Den seneste udvikling i de offentlige underskud og det offentlige gæld tyder dog på, at selv det at opnå balance på budgettet er en vanskelig opgave for mange lande, og at hovedparten af landene er nødsaget til at gøre en ihærdig indsats for at opnå overskud, så de kan nedbringe den offentlige gæld eller opbygge reservemidler. Kun fem lande (Danmark, Spanien, Luxembourg, Finland og Sverige) forventes at have overskud i 2002; fem lande (Belgien, Irland, Nederlandene, Østrig og Det Forenede Kongerige) er på vej fra et overskud de foregående år til et underskud, og i de resterende lande (Tyskland, Grækenland, Frankrig, Italien og Portugal) forventes underskuddet at blive endnu større end i 2001, idet Portugal dog allerede har iværksat omfattende foranstaltninger for at nedbringe det meget store underskud og komme tættere på ligevægt. I EU som helhed blev budgetsituationen væsentligt forringet i 2002 med en forøgelse af underskuddet fra 0,8% af BNP til 1,9%. Selv om

denne situation til dels skyldes konjunkturudsving, er den også udtryk for, at det går langsomt med at gennemføre strukturreformer i medlemsstaterne, og den kan medføre vanskeligheder for pensionsstrategierne.

Skema 12: Oversigt over nationale strategier til sikring af pensionssystemernes finansielle bæredygtighed

	Hovedelementer i strategien til sikring af offentlige pensionsordningers finansielle bæredygtighed	Bemærkninger
B	Hovedelementet i strategien er en konsolidering af de offentlige finanser baseret på vedvarende budgetoverskud lang tid fremover og en markant nedbringelse af den offentlige gæld. Besparelser fra lavere renteudgifter vil blive overført til "aldringsfonden". Faldet i renteudgifterne forventes at blive større end stigningen i de samlede offentlige aldersrelaterede udgifter.	Underskuddet i socialsikringsystemet skønnes at vokse fra 2,6% af BNP i 2000 til 5,5% af BNP i 2050. Det kan klares, hvis blot der kan opretholdes store primære overskud lang tid fremover som forudsat i stabilitetsprogrammet. De seneste overslag viser, at de offentlige finanser vil udvise underskud på 0,4% af BNP i 2002, og gældsraten vil være 108% af BNP.
DK	Der er opstillet ambitiøse mål i form af et årligt overskud på mellem 1,5% og 2,5% frem til 2010 for at kunne nedbringe den offentlige gæld samt forøgelse af beskæftigelsen med 87 000 personer frem til 2010. Der er ikke planlagt større ændringer i pensionssystemet.	Stigningen i pensionsudgifterne (4 procentpoint af BNP) kan klares, hvis der kan opnås overskud på budgettet, og bidragsgrundlaget kan udvides som følge af øget beskæftigelse.
D	Pensionsreformen fra 2001 forventes at reducere stigningen i de offentlige pensionsudgifter (anslået til 4,1 procentpoint af BNP i stedet for de anslåede 5 procentpoint før reformen) sideløbende med øgede subsidier til privat pensionsopsparing. Regeringen sigter på balance på forbundsbudgettet i 2006. Der er fastsat et loft for bidragsatsen, og regeringen er forpligtet til at forelægge Forbundsdagen forslag til passende foranstaltninger, hvis 15 årsprognoserne viser, at der er risiko for, at bidragsatsen må forhøjes til over 20% (2020) eller 22% (2030).	Skattefinansierede subsidier til pensionssystemet dækker 37% af de nuværende pensionsudgifter. Ifølge nye overslag falder tallet til ca. 31% i 2030. Der bliver formentlig behov for yderligere reformer. Underskuddet på de offentlige finanser i 2002 er anslået til 3,8% af BNP.
EL	Pensionsreformen fra 2002 skulle sikre et mere retfærdigt og holdbart pensionssystem (ensartede dækningsgrader for forskellige aldersgrupper). Finansieringsforanstaltningerne omfatter etablering af en pensionsreservefond og udvidelse af bidragsgrundlaget bl.a. gennem forlængelse af den bidragspligtige periode.	De skattefinansierede subsidier til pensionssystemet forventes at forblive under niveauet i 2000 på 4,8% af BNP frem til efter 2020, men kan derefter stige til 8,4% af BNP i 2030 og 15,5% af BNP i 2050. Der er behov for yderligere reformer for at sikre pensionssystemets finansielle bæredygtighed. Underskuddet på de offentlige finanser i 2002 anslås til 1,3% af BNP og den offentlige gældsrate til 107% af BNP.
E	Budgetdisciplinen skal håndhæves i alle delsektorer under det offentlige via den såkaldte budgetstabilitetslov. Der er oprettet en reservefond til dækning af fremtidige pensionsforpligtelser, og bidragsgrundlaget forventes udvidet via øget beskæftigelse. Socialsikringssektoren forventes at udvise overskud frem til 2015; derefter bliver virkningerne af befolkningens aldring mærkbare.	Den forventede stigning i de offentlige pensionsudgifter mellem 2020 og 2050 er en af de største i EU (mellem 5 og 8 procentpoint af BNP). Der er behov for yderligere reformer for at sikre pensionssystemets finansielle bæredygtighed.
F	Der er for nylig oprettet en reservefond til dækning af fremtidige pensionsforpligtelser. Faldende arbejdsløshed får kun begrænset indvirkning på den forventede stigning i pensionsudgifterne. Regeringen har givet tilsagn om at fremsætte et omfattende reformforslag inden sommeren 2003.	Pensionssystemet risikerer at udvise underskud fra 2010; det anslås at udgøre 3,8% af BNP i 2040. Reservefondens midler er begrænsede (under 1% af BNP) og kan kun dække en del af udgiftsstigningen som følge af befolkningens aldring. Den bebudede reform er nødvendig. Underskuddet på de offentlige finanser anslås til 2,7% af BNP i 2002.

	Hovedelementer i strategien til sikring af offentlige pensionsordningers finansielle bæredygtighed	Bemærkninger
IRL	Hovedelementet er det lovfæstede krav om, at regeringen hvert år skal bidrage til pensionsreservefonden med 1% af BNP. Fondens midler anslås at udgøre 45% af BNP i 2025 og kan først anvendes fra 2026.	Systemet forekommer at være finansielt bæredygtigt med de nuværende ydelses-niveauer.
I	Regeringens strategi er baseret på at skabe bedre vilkår for økonomisk og beskæftigelsesmæssig vækst. Stabilisering af pensionsudgifterne på det nuværende niveau i forhold til BNP vil kræve en årlig vækstrate på 2-2,2%. Regeringen har forelagt parlamentet et forslag til bemyndigelseslov for at kunne forberede yderligere reformer, herunder udvikling af supplerende pensionsordninger.	Skattefinansierede subsidier til pensionssystemet udgjorde 3% af BNP i 2000 og anslås at stige til 4,5% eller endnu mere mellem 2010 og 2030. Der er tilsyneladende behov for yderligere reformer. Underskuddet på de offentlige finanser i 2002 anslås til 2,4% af BNP og den offentlige gældsrate til 110% af BNP i 2001.
L	Strategien er baseret på finansieringsmetoden for offentlige pensioner. Bidragssatsen ligger fast i en syvårig periode, således at reservefonden kan opretholdes på et niveau, som mindst overstiger de årlige pensionsudbetalinger med 150%.	Systemet synes at være finansielt bæredygtigt med en økonomisk vækst på mindst 4% om året. En lavere vækst på 2% om året mellem 2000 og 2050 vil kræve forhøjelse af bidragssatsen fra 24% til 46%.
NL	Regeringens strategi er baseret på eliminering af den offentlige gæld i 2025, hvilket kræver et årligt budgetoverskud på ellem 1,25% og 1,75% af BNP frem til 2025. Desuden vil beskættning af søjle 2-pensioner give øget skatteprovenu, navnlig fra 2020. Der overvejes en reform af invalidepensionsordningen for at begrænse antallet af personer, der trækker sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet.	Systemet synes at være finansielt bæredygtigt på trods af den forventede store stigning (6 procentpoint af BNP) i pensionsudgifterne, under forudsætning af at der kan opnås overskud på budgettet. De offentlige finanser anslås at udvise underskud på 0,8% af BNP i 2002.
A	Der planlægges et reformforslag på pensionsområdet i 2003. Desuden satser regeringen på at øge beskæftigelses-frekvensen både i almindelighed og for ældre arbejdstagere i særdeleshed.	De offentlige udgifter til pensioner er de højeste i EU og forventes at være steget med ca. 4,2 procentpoint i 2040 (det højeste niveau). Der er tilsyneladende behov for yderligere reformer. De offentlige finanser anslås at udvise underskud på 1,8% af BNP i 2002.
P	I 1989 blev der oprettet en reservefond, og i 2002 blev der gennemført en reform af de offentlige pensionsordninger. Overskuddene fra socialsikringsystemet, som forventes at fortsætte frem til 2016, og 2 procentpoint af lønmodtagerens socialsikringsbidrag overføres til reservefonden. Fondens midler anslås at være tilstrækkelige til at dække den forventede udgiftsstigning frem til ca. 2035.	Socialsikringssektoren vil udvise underskud omkring 2016, og underskuddet vil i 2050 være 1,5% af BNP. Der kan blive behov for yderligere foranstaltninger. De offentlige finanser forventes at udvise underskud på 3,4% af BNP i 2002.
FIN	Regeringens strategi er baseret på at sikre økonomisk og beskæftigelsesmæssig vækst, nedbringe den offentlige gæld og øge pensionsreserverne ud over den lovfæstede kapitaldækning, som er ca. en fjerdedel af pensionsforpligtelserne. I 2001 og 2002 gennemførtes omfattende revisioner af pensionssystemet.	På trods af de seneste pensionsreformer og en forventet stigning i pensionsreserverne er det nødvendigt at forhøje bidragssatsen med 5 procentpoint af lønnen. Der kan blive behov for yderligere foranstaltninger.
S	1998-reformen får fuld virkning i 2003 med indførelse af et todelt bidragsdefineret system omfattende en forhåndsfinansieret del og en principielt bidragsdefineret ordning. Systemet reagerer på økonomiske og demografiske udviklinger. Desuden satser regeringen på at opnå budgetoverskud ud over konjunkturbetingede overskud.	Systemet synes at være finansielt bæredygtigt, eftersom ydelserne automatisk reguleres, hvis det bliver nødvendigt på grund af demografiske eller økonomiske udviklinger.
UK	De seneste revisioner af offentlige pensionsordninger vil holde udgifternes andel af BNP konstant, hvorimod den forventedes at falde før reformerne. Regeringen satser på sunde offentlige finanser og stabile og sikre vilkår for opsparing i arbejdsmarkedspensioner og private pensioner.	Systemet synes at være finansielt bæredygtigt.

4.3.4. *Konklusion: Offentlige pensionssystemers finansielle bæredygtighed og sunde offentlige finanser*

Der er forskel på, hvor store problemer medlemsstaterne kan forvente i relation til deres offentlige pensionssystemer. Det skyldes mange faktorer, bl.a. forskellige måder at opbygge pensionssystemerne på, omfanget og karakteren af de reformer, der foreløbig er gennemført, den generelle situation i relation til de offentlige finanser samt hvor omfattende de kommende demografiske ændringer bliver, og hvornår de indtræffer. Ikke desto mindre erkender alle medlemsstaterne disse udfordringer i deres nationale strategirapporter og forbereder strategier til at kunne imødegå dem i de kommende år. De elementer, der anbefales i de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker til sikring af de offentlige finansers bæredygtighed på lang sigt, nemlig øgede beskæftigelsesfrekvenser, nedbringelse af den offentlige gæld og reformer af pensionssystemerne, er accepteret og integreret i de strategier, medlemsstaterne har skitseret.

I Det Forenede Kongerige er selve udformningen af pensionssystemet og navnlig metoderne til indeksregulering af pensionerne en del af forklaringen på, hvorfor der ikke her kan forventes de store vanskeligheder med at finansiere de offentlige pensionsordninger. Problemerne er også meget begrænsede i Sverige takket være den omfattende reform af pensionssystemet. Det svenske pensionssystem synes at være velforberedt både på aldringen af befolkningen og på andre samfundsmæssige ændringer.

I mange lande opereres der allerede nu med omfattende strategier over for de store finansielle udfordringer, der ligger i befolkningens aldring, herunder reformer af det offentlige pensionssystem, foranstaltninger, der skal give øget incitament til at arbejde og forblive længere på arbejdsmarkedet, og bestræbelser på at gennemføre sunde offentlige politikker og akkumulere reserver til dækning af de stigende udgifter fremover. Det er tilfældet i lande som Belgien, Danmark, Irland, Nederlandene, Luxembourg, Portugal og Finland, hvor de offentlige pensionssystemer synes at være tæt på at være finansielt bæredygtige. Det betyder, at strategien på trods af store stigninger i de forventede pensionsudgifter tilsyneladende kan sikre, at stigninger i bidragssatser, subsidier fra statsbudgettet eller offentlig låntagning er overkommelige, uden at det kræver omfattende ændringer af selve pensionssystemerne. Hvorvidt disse strategier vil lykkes, afhænger dog i mange tilfælde i kritisk grad af opfyldelsen af de ambitiøse mål, der er opstillet for forskellige politikker, navnlig finanspolitikken og beskæftigelsespolitikken, og af den overordnede udvikling på det makroøkonomiske område.

Italien iværksatte allerede i 1990'erne omfattende reformer af sit offentlige pensionssystem. Der kan imidlertid forventes ganske store underskud fremover. Desuden er den meget store offentlige gæld en betydelig belastning, der også vil medføre stramminger i pensionssystemet. Der synes derfor at være behov for yderligere reformer. Det gælder også i Tyskland, hvor reformen fra 2001 skønnes at reducere den forventede stigning i de offentlige pensionsudgifter med ca. 1 procentpoint af BNP, men den forventede stigning vil fortsat ligge over den gennemsnitlige stigning for hele EU. I de resterende lande, herunder Grækenland, Spanien, Frankrig og Østrig, kan der forventes store stigninger i de offentlige pensionsudgifter – over EU-gennemsnittet. I disse lande er de bebudede reformer helt klart nødvendige.

Denne analyse bekræfter i vidt omfang, at anbefalingerne fra 2002 i de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker for ni medlemsstater var særdeles relevante og i de fleste tilfælde fortsat vil være det. I mange tilfælde anfører medlemsstaterne selv i deres nationale strategirapporter, at det er nødvendigt at gennemføre reformer, og i visse tilfælde henviser de til foranstaltninger, som allerede er gennemført i år; det er f.eks. tilfældet for Portugal og Finland.

De offentlige pensionssystemers finansielle bæredygtighed hænger i høj grad sammen med de offentlige financers bæredygtighed som helhed. Det skyldes, at pensioner er et væsentligt element i de samlede offentlige udgifter, og at finansieringen af pensioner i mange tilfælde indebærer overførsler fra statsbudgettet. I nogle få lande er de offentlige pensionssystemer organiseret næsten i fuldt omfang inden for den statslige sektor, medens forvaltningen af offentlige pensionssystemer i visse andre lande er kædet sammen med forvaltningen af hele socialsikringssektoren. Selv der, hvor pensionerne finansieres via øremærkede bidrag og forvaltes i særskilte fonde, udgør disse bidrag en del af den samlede skattebyrde, og forhøjelse af bidragene vil være ensbetydende med en skatteforhøjelse, medmindre de samtidig afføder øgede pensionsrettigheder. De forventede stigninger i udgifterne skal fordeles mellem bidrag, skatter og reservefonde eller udskydes og betales af fremtidige generationer gennem øget låntagning. På trods af at det offentlige opbygger pensionsreservefonde til dækning af fremtidige pensionsforpligtelser, forventes de skattefinansierede subsidier og/eller låntagningen at øges i mange lande, når aldringen af befolkningen begynder at kunne mærkes.

Endelig skal man huske på, at aldringen af befolkningen også har betydning for andre aldersrelaterede udgifter, navnlig til sundhedsydelser og længerevarende pleje, som i samtlige medlemsstater primært finansieres via skatter og bidrag. Desuden har udgangspunktet for opnåelse af balance i de offentlige finanser og niveauet for den offentlige gæld betydning for de offentlige financers bæredygtighed på lang sigt. Offentlige financers generelle bæredygtighed vurderes – og vil fortsat blive det – inden for rammerne af stabilitets- og vækstpakten, som bygger på oplysninger fra medlemsstaterne i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Ifølge den seneste vurdering, som blev præsenteret i rapporten *Offentlige finanser i ØMU – 2002*, er der risiko for, at der i halvdelen af medlemsstaterne vil opstå budgetmæssige ubalancer på lang sigt. Det gælder Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Østrig og Portugal, men det vil være forbundet med forskellige grader af risiko og forskellige årsager til risikoen (jf. Europa-Kommissionen: *Offentlige finanser i ØMU – 2002*).

4.4. Målsætning 7: Afbalanceret regulering af ydelser og bidrag

Sikre en retfærdig fordeling af pensionsudbetalinger og pensionsreformer mellem erhvervsaktive og pensionister ved at undlade at lægge for store byrder på de aktive og samtidig sørge for tilstrækkelige pensioner til pensionisterne.

I afsnittet om målsætning 3 skitserede medlemsstaterne de strategier, der skal sikre, at pensionssystemerne opfylder deres traditionelle solidaritetsformål, nemlig at give pensionisterne en rimelig andel af samfundets velstand og afføde en indkomstomfordeling til fordel for de fattigste ældre. I dette afsnit om målsætning 7 behandles solidaritetsbegrebet i forbindelse med de foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde pensionssystemernes finansielle bæredygtighed i et samfund med stadig flere ældre.

Det er klart, at medlemsstaterne forsøger at undgå smertefulde reguleringer af ydelses- og bidragsniveauer ved at øge beskæftigelsen og bringe orden i de offentlige finanser, før de finansielle konsekvenser af befolkningens aldring begynder at kunne mærkes. I mange medlemsstater vil det imidlertid ikke være tilstrækkeligt over for den hastigt voksende ældrebyrde. I disse tilfælde er det nødvendigt at sikre, at de finansielle konsekvenser af befolkningens aldring fordeles ligeligt mellem generationerne. Målsætning 7 opfordrer derfor medlemsstaterne til at undgå de to mest yderligtgående løsninger, nemlig dels at lægge for store byrder på den erhvervsaktive generation, navnlig ved at forhøje bidragene, dels at nedsætte pensionerne til et niveau, hvor ingen længere kan leve af dem.

4.4.1. *Mindskelse af pensionsbyrden for fremtidige generationer*

De fleste nationale strategirapporter gør det klart, at de stigende pensionsudgifter som følge af befolkningens aldring ikke kan finansieres ved at forhøje bidragene. Det ville lægge en alt for tung byrde på den erhvervsaktive befolkning. Flere medlemsstater satser på at holde bidragene under et nærmere bestemt niveau eller udelukker helt forhøjelser af bidragene. I Tyskland skal regeringen ifølge lovgivningen fremsætte forslag til passende foranstaltninger, hvis der er risiko for, at bidragsatsen må forhøjes til over 20% (indtil 2020) eller 22% (indtil 2030). Bidragsatsen i Nederlandene skal ikke overstige 18,25%, medens Sverige har til hensigt at fastholde bidragene på 18,5%. Den græske nationale strategirapport udelukker forhøjelser af bidragene.

Disse tilsagn viser, at medlemsstaterne er indstillet på i vidt omfang at undgå at skubbe de finansielle konsekvenser af befolkningens aldring over på de kommende generationer. Det kan bl.a. opnås gennem reformer af pensionssystemerne, således at stigningen i de fremtidige offentlige pensionsudgifter standses. Mange medlemsstater forsøger at opnå det gennem ændringer i de indeksreguleringsmetoder, der anvendes på pensioner under udbetaling eller på tidligere indkomst, der danner grundlag for beregningen af pensionsrettigheder. Ændringer i beregningen af ydelser som dem, der er gennemført i Østrig og Finland (tilsvarende foranstaltninger er gennemført i Frankrig), kan have samme virkning og præsenteres ikke blot som havende til formål at opnå besparelser for pensionssystemet: eftersom de også øger incitamentet til at indbetale bidrag til systemet i en længere periode, forventes de at kunne medvirke til at øge beskæftigelsen og holde folk længere på arbejdsmarkedet.

Nogle medlemsstater beskriver detaljeret, hvilke reguleringer de foretager af bestemte aspekter af pensionssystemerne for at undgå, at der skal opstå alt for store omkostninger fremover, samtidig med at de opretholder den grundlæggende struktur i systemet. Finland opregner en række reformtiltag, som blev gennemført i 1990'erne, bl.a. i relation til efterladtepensioner og tjenestemandspensioner, forhøjelse af aldersgrænsen for pensioner ved tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet samt ændringer i beregningen af pensionsgivende indkomst og i indeksreguleringsmetoden. Den samlede virkning af disse reformer er, at pensionsudgifterne på lang sigt bliver væsentligt lavere, end hvis man ikke havde gjort noget. Østrig opstiller en tilsvarende liste, som også tager sigte på tidlig pensionering og efterladtepensioner samt ændringer i formlen for beregning af ydelser på grundlag af indkomsten.

Samfundsmæssige ændringer kan give anledning til at nedsætte visse ydelser til ældre. Takket være det forhold, at kvinder i stigende grad selv vil optjene tilstrækkelige pensionsrettigheder, forventer Finland og Østrig, at man vil kunne nedbringe

udgifterne til efterladtepensioner. Dette synspunkt deles af Nederlandene. Med signalet om en ændring i retning af individualisering af pensionsrettigheder søger medlemsstaterne både at øge beskæftigelses- og erhvervsfrekvensen og samtidig drage økonomisk fordel af den som et middel til at opnå en ny bæredygtig balance mellem erhvervsaktivitet og pensionisttilværelse. På samme måde forsøger man med begrænsningen af ydelserne ved tidlig pensionering af opfylde et dobbelt politisk formål: det medføre en mindre belastning af pensionssystemet (eller efterløns-systemet) og giver ældre arbejdstagere øget tilskyndelse til at forblive på arbejdsmarkedet.

To medlemsstater, Sverige og Italien, er gået endnu længere i forsøget på at skabe tættere sammenhæng mellem bidrag og ydelser og har valgt at gøre det offentlige pensionssystem til et (principielt) bidragsdefineret system. I begge tilfælde var det primære formål med reformerne at styrke den aktuarmæssige sammenhæng mellem bidrag og ydelser. Sverige hævder, at det er ensbetydende med *en mere retfærdig byrdefordeling mellem generationerne end tidligere ...* Bidragsdefinerede ydelser er også hovedreglen i det danske søjle 2-system og forventes at få stadigt større betydning i pensionssystemerne i Det Forenede Kongerige, Irland og Nederlandene. Ændringer i retning af sådanne bidragsdefinerede systemer forventes også at få folk til at forblive længere på arbejdsmarkedet. Både Sverige og Italien anfører det som et vigtigt formål.

Bidragsdefinerede ordninger er udtryk for en kvalitativ forskydning af balancen mellem generationerne. Visse risici, som tidligere blev båret af bidragyderne eller systemet, overføres automatisk til pensionsmodtagerne¹⁸: risiko for, at pensionskassens aktiver ikke giver et godt afkast, og risiko for øgede omkostninger, efterhånden som efterfølgende generationer lever længere og hæver pension i længere tid. For Sveriges vedkommende understøttes det nye system af omfattende oplysningskampagner (omhandlet i afsnittet om målsætning 11) med det formål at informere den enkelte – mens vedkommende stadig er på arbejdsmarkedet – om, hvad han eller hun bør gøre for at sikre sig en god pension. Navnlig længere forbliven på arbejdsmarkedet fremhæves som en god måde at afbøde de øvrige risici på.

Uanset det stærke ønske (omhandlet i afsnittet om målsætning 3) om at bibeholde den ydelsesdefinerede model anfører Nederlandene, at man gerne så, at arbejdsmarkedets parter regulerer søjle 2-pensionerne fremover for at tage højde for den længere levealder både nu og i fremtiden.

Reformerne af de offentlige pensionsordninger afspejles i en af de faktorer, som ligger til grund for stigningen i de fremtidige offentlige udgifter til pensioner: ydelsesforholdet, dvs. den gennemsnitlige pension i forhold til outputtet pr. arbejdstager. Ifølge prognoser for offentlige pensionsudgifter udarbejdet af Udvalget for Økonomisk Politik ville ældrebyrden (i dette tilfælde defineret som forholdet mellem personer over 55 år og aldersgruppen 15-54 år) i sig selv medføre en stigning i de offentlige pensionsudgifter (EU15) med 6,4 procentpoint af BNP mellem 2000 og 2050 sammenholdt med en forventet samlet stigning på ca. 3 procentpoint. Det faldende ydelsesforhold som defineret ovenfor er hovedårsagen til, at de offentlige pensionsudgifter ikke nøje følger den fremtidige demografiske udvikling.

¹⁸

I ydelsesdefinerede ordninger sker der også vilkårlige ændringer i parametrene, således at pensionsmodtagerne også her er udsat for finansielle risici.

4.4.2. *Opretholdelse af tilstrækkelige pensioner*

Reformerne er således så småt ved at mindske den aldringsrelaterede byrde, der skal bæres af fremtidige erhvervsaktive generationer. Medlemsstaternes strategier er dog ikke kun baseret på en begrænsning af den fremtidige stigning i udbetalingerne. Et vigtigt element i strategien er en forøgelse af de finansielle ressourcer, der bliver til rådighed fremover. Det kan bl.a. opnås ved at nedbringe den offentlige gæld eller akkumulere pensionsreserver.

Offentlige pensionsreservefonde som dem, der er planlagt eller allerede etableret i en række medlemsstater, er særdeles synlige tiltag med henblik på at undgå at lægge for store byrder på den næste generation i den erhvervsaktive alder, når de store årgange går på pension. Formålet med oprettelsen af sådanne fonde er at sikre, at de nuværende pensionsniveauer kan bibeholdes, eller at begrænse nedgangen i pensionsniveauer. I mange lande er disse fonde dog stadigvæk på et meget tidligt udviklingsniveau og rummer endnu kun forholdsvis begrænsede midler. Selv om de med tiden vil vokse, er det kun de færreste nationale strategirapporter, der indeholder skøn over deres fremtidige størrelse. Desuden er tilsagnene om at bidrage til disse fonde i nogle lande betinget af, at socialsikringssektoren udviser overskud, hvilket muligvis kun kan lade sig gøre de næste 10-15 år.

Offentlige pensionsreservefonde betyder, at de offentlige pensioner kan opretholdes på et højere niveau, end det ellers ville have været tilfældet, medens udviklingen af privatfinansierede pensionsordninger sikrer en supplerende pension, som i flere medlemsstater vil kompensere for lavere offentlige pensionsniveauer. Den finansielle byrde ved at opbygge offentlige eller private pensionsreserver bæres under alle omstændigheder af fremtidige pensionister for at kunne holde de bidrag nede, de fremtidige erhvervsaktive generationer skal indbetale. Man skal dog huske på, at det i realiteten kun er ressourcer, der er produceret af fremtidige erhvervsaktive generationer, der kan deles mellem de erhvervsaktive og pensionisterne, selv om pensionsreserverne via et overskud på betalingsbalancens løbende poster vil kunne investeres i udlandet – helst i lande, der ikke er konfronteret med et aldringsproblem – før de store årgange i Europa begynder at gå på pension. Det vil på et senere tidspunkt åbne mulighed for at operere med et underskud på de løbende poster og dermed øge de reelle ressourcer, der er til rådighed til fordeling mellem de erhvervsaktive og pensionisterne.

Kapitaldækning via opsparing kan i bedste fald kun løse det forbigående demografisk betingede aldringsproblem i relation til de store årgange. Der må findes permanente løsninger på de problemer, der følger af en mere varig stigning i den forventede levealder, gennem en bedre balance mellem den del af livet, man arbejder, og den del, man er pensionist. Det kræver, at folk forbliver længere på arbejdsmarkedet, og det kan man tilskynde dem til ved at skabe tættere sammenhæng mellem bidrag og ydelser og regulere ydelserne efter udviklingen i den forventede levealder, således som det er tilfældet i det nye svenske og det nye italienske pensionssystem, som samtidig giver medlemmerne mulighed for at opretholde tilstrækkelige pensionsniveauer ved at udsætte pensioneringstidspunktet. Hvis et pensionssystem ikke er udformet på en sådan måde, at det indeholder de fornødne incitamenter til at arbejde og mekanismer til regulering af ydelserne efter den forventede levealder, bliver det nødvendigt at foretage ad hoc-reguleringer af ydelser og bidrag.

4.4.3. *Konklusion: Risikodeling mellem de erhvervsaktive og pensionisterne*

De nationale strategirapporter tyder på, at hovedparten af medlemsstaterne er indstillet på at undgå at lægge alt for store byrder på de kommende generationer. De har iværksat foranstaltninger, der skal begrænse den fremtidige stigning i pensionsudgifterne eller, navnlig via oprettelsen af pensionsreservefonde og nedbringelse af den offentlige gæld, øge de ressourcer, der kan anvendes til at finansiere de fremtidige pensionsudgifter. I de lande, hvor de offentlige pensionsydelse forventes at blive reduceret i forhold til indkomsterne, satser medlemsstaterne på udvikling af private supplerende ordninger. Italien og Sverige har omlagt deres offentlige pensionsordninger til principielt bidragsdefinerede ordninger, som sikrer tilstrækkelige pensioner ikke gennem øgede bidrag, men gennem muligheden for at optjene tilstrækkelige pensionsrettigheder ved at forblive længere på arbejdsmarkedet.

4.5. **Målsætning 8: Sikring af en tilstrækkelig og finansielt solid privat pensionsopsparing**

Gennem passende lovgivning og en sund forvaltning sikre, at både private og offentligt finansierede pensionsordninger kan tilbyde pensioner med den fornødne effektivitet til overkommelige priser, og at der kan tilbydes overførselsfrihed og sikkerhed.

4.5.1. *Arbejdsmarkeds- og private pensionsordningers aktuelle og fremtidige rolle*

I de fleste medlemsstater har private pensionsordninger fået stadig større betydning som garanti for en tilstrækkelig indkomst, når man bliver gammel. Det må afspejles i en hensigtsmæssig lovgivning, som sikrer, at sådanne private pensionsordninger er både effektive, økonomisk overkommelige og forbundet med den fornødne sikkerhed (spørgsmålet om overførsel af pensionsrettigheder og pensionsydelse behandles i afsnittet om målsætning 9). Desuden akkumulerer flere medlemsstater pensionsreserver til de offentlige ordninger, hvilket rejser spørgsmålet om, hvordan disse midler skal forvaltes.

Den private alderspensionsopsparings vægt og betydning kan måles på forskellige måder. Skema 3 (adgang til private pensionsordninger, jf. afsnittet om målsætning 2) giver visse indikationer af, hvor mange der er dækket af supplerende pensionsordninger (primært arbejdsmarkedspensioner) eller modtager ydelser fra sådanne ordninger. Et andet mål for deres betydning er størrelsen af de samlede udbetalinger fra sådanne ordninger. Nogle medlemsstater har givet oplysninger om de ydelser, der udbetales fra søjle 2-ordninger. I Det Forenede Kongerige og Nederlandene udgør de ca. 40% af pensionisternes indkomst, dvs. pensionsudgifter svarende til ca. 5-6 procentpoint af BNP. I Danmark og Irland udgør arbejdsmarkedspensioner ca. 25-35% af pensionisternes indkomst, medens det i Belgien, Luxembourg og Sverige er mellem 10 og 25%. I de resterende EU-lande er søjle 2-pensionernes andel i øjeblikket under 10% og i nogle få lande næsten uden betydning (Grækenland, Frankrig og Østrig). Søjle 2-pensionsordningerne forventes at få øget vægt i de fleste lande, fordi man støtter udviklingen af sådanne ordninger, og en stadig større del af arbejdstagerne indbetaler til dem. I mange lande (Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Danmark, Irland, Belgien og Sverige) er en relativt stor del af befolkningen allerede i dag dækket af søjle 2-ordninger, og tendensen er stigende, hvilket betyder, at søjle 2-pensioner kommer til at spille en væsentligt større rolle for fremtidige pensionisters pensionsindkomst. Desuden har flere lande iværksat foranstaltninger

for at udbygge bestemmelserne omkring disse ordninger i form af lovgivning og tilsynsregler for private pensionsudbydere og har indført skattemæssige incitamerter eller tilskud for at tilskynde folk til at indbetale til søjle 2-ordninger og spare op i individuelle pensionsforsikringsordninger.

Individuelle pensionsforsikringer og andre former for pensionsopsparing har især stor betydning i Belgien, hvor 45% af befolkningen er med i sådanne søjle 3-ordninger takket være skattemæssige incitamerter i forbindelse med livsforsikringer og pensionsopsparinger. I Danmark, Nederlandene og Det Forenede Kongerige bidrager søjle 3-ordninger ligeledes ganske betydeligt til pensionisternes indkomst. I Tyskland blev der med reformen i 2001 indført tilskud og skatteincitamerter til at spare op i private pensionsordninger. Disse tilskud forventes at udgøre ca. 0,5% af BNP i 2008, når den nye ordning får fuld virkning. Det Forenede Kongerige introducerede i 2001 en ny form for privat pension, den såkaldte "Stakeholder Pensions", som tager sigte på at fremme privat opsparing og gøre det lettere, mere overskueligt, økonomisk overkommeligt og fleksibelt for den enkelte at sikre sig som pensionist.

En mere fremadskuende måde at måle betydningen af private pensionsopsparinger på er at se på, hvor store aktiver disse ordninger råder over. Skema 13 indeholder en oversigt over pensionsmidler primært i søjle 2-ordningerne baseret på en rapport fra European Federation for Retirement Provision og for visse landes vedkommende suppleret med oplysninger fra de nationale strategirapporter. Tallene er imidlertid ikke sammenlignelige. Der er stor forskel på definitionerne i de enkelte medlemsstater, navnlig med hensyn til, hvilke former for forsikring og opsparing der skal medregnes under søjle 3. Desuden kan værdien af disse aktiver have ændret sig siden det år, de blev undersøgt.

Skema 13: Pensionsordningernes aktiver i 2000 (% af BNP)

	Samlede aktiver
B ¹⁾	15
DK ¹⁾	80
D	13
EL	-
E	5
F	5
IRL ^{1,2)}	43
I	22
L	0,2
NL ¹⁾	166
A	12
P ¹⁾	12
FIN ¹⁾	6,5
S	112
UK	91
Kilde: European Federation for Retirement Provision	
1) Kilde: Den nationale strategirapport	
2) Irland: % af BNI	

Private pensionsordninger synes at få voksende betydning i stort set alle medlemsstaterne, men det er samtidig sandsynligt, at de offentlige pensionsordninger fortsat vil være de ældres vigtigste indkomstkilde i hovedparten af medlemsstater – muligvis med undtagelse af Danmark, Nederlandene og Irland, som er de tre lande, der hovedsagelig opererer med faste beløb i de offentlige pensionsordninger, samt Det Forenede Kongerige, hvor man kan fravælge den indkomstafhængige offentlige ordning. Selv om private pensionsordninger overhaler de offentlige ordninger med hensyn til samlede udbetalinger til pensionister, må det dog forventes, at offentlige ydelser fortsat vil være den vigtigste indkomstkilde i alderdommen for en meget stor del – for ikke at sige flertallet – af pensionisterne.

I lande med høje pensionsydelse fra søjle 1-ordninger (Frankrig, Finland, Østrig, Luxembourg) er der i dag begrænset behov for arbejdsmarkedspensioner. Desuden har arbejdsmarkedets parter kun ringe interesse i at etablere arbejdsmarkedspensionsordninger, navnlig hvis de i forvejen er kraftigt involveret i forvaltningen af søjle 1-ordningerne (som det er tilfældet i Frankrig og Finland). Østrig er dog ved at omdanne ordningen for fratrædelsesgodtgørelse til en arbejdsmarkedspensionsordning. I Luxembourg er arbejdsmarkedspensioner primært udviklet inden for større internationale selskaber af udenlandsk oprindelse og i banksektoren. I 1999 blev der indført ny lovgivning på området, og man er i øjeblikket i færd med at udvikle et nyt opsparings- og pensionsprodukt. Desuden blev der i 2002 indført en ny individuel pensionsplan.

I Spanien, Italien og Portugal blev lovgivningen på pensionsområdet udformet ret sent, og arbejdsmarkedspensionsordninger er endnu ikke udviklet i et sådant omfang, at de udgør et væsentligt element i de nationale pensionssystemer, selv om der iværksættes forskellige initiativer for at fremme udviklingen af denne form for pensionsordninger yderligere. Det forudsætter desuden, at der er et veludviklet obligationsmarked. I Spanien blev der således i januar 2002 indført ny lovgivning, der skal sætte gang i udviklingen af arbejdsmarkedspensioner, navnlig i små og mellemstore virksomheder, primært baseret på kollektive overenskomster. Grækenland ønsker gradvist at omdanne de såkaldte "hjælpekasser", som i dag hører under søjle 1, til opsparingsbaserede arbejdsmarkedspensionsordninger.

I Italien er udviklingen af private pensionsordninger – både arbejdsmarkedspensioner og individuel pensionsopsparing – et vigtigt mål for regeringen. Tillægspensionsordninger kommer til at spille en vigtig rolle som supplement til pensionisternes indkomst i den nye principielt bidragsdefinerede pensionsordning. Det forventes, at de såkaldte "lukkede arbejdsmarkedspensionskasser", som normalt er baseret på kollektive sektoroverenskomster, vil få øget betydning, efterhånden som medlemskab af "åbne pensionskasser" kun vil være muligt, hvis der ikke findes en "lukket pensionskasse". I Portugal har de "lukkede pensionskasser" for nylig oplevet et mindre fald i antallet af bidragsydere, og regeringen har planer om at indføre nye regler for at sætte øget skub i udviklingen af søjle 2 og 3-pensionsordninger.

Flere lande følger i dag Nederlandenes, Danmarks og Sveriges eksempel med hensyn til sektordækkende kollektive overenskomsters betydning som grundlag for udviklingen af arbejdsmarkedspensionsordninger. Belgien har taget et markant skridt i denne retning med loven om tillægspensioner, som er til behandling i parlamentet, og som også tilstræber bred deltagelse og visse elementer af solidaritet i

tillægspensionsordningerne. Også Spanien, Tyskland og Italien forventer, at flere vil blive omfattet af kollektive pensionsaftaler. I Irland og Det Forenede Kongerige foretrækker man en frivillig model for supplerende pensioner og har i de senere år primært fokuseret på udvikling af lettere tilgængelige pensionsprodukter ("Stakeholder Pensions" i Det Forenede Kongerige og "Personal Retirement Savings Accounts" i Irland) og forenkling af reglerne om arbejdsmarkedspensioner for at gøre det lettere for arbejdsgiverne at sikre de ansatte gode arbejdsmarkedspensioner.

4.5.2. *Lovgivning omkring privat pensionsopsparring*

Private pensionsordninger forudsætter en hensigtsmæssig lovgivning for at kunne udvikles; det faktum, at offentlige pensionsydelser er utilstrækkelige, er ikke nok til at sætte gang i udviklingen af private ordninger. En sådan lovgivning skal omfatte det nødvendige tilsyn, regler for bidrag, investeringsafkast og ydelser og afklaring af henholdsvis arbejdsgiveres og arbejdstageres rolle samt grundlaget for og rækkevidden af kollektive overenskomster.

EU har en vigtig rolle at spille for udformningen af dette regelsæt omkring privat pensionsopsparring. Livsforsikringer er omfattet af tilsynsreglerne i livsforsikringsdirektiverne. En tilsvarende ramme for pensionskasser – eller "arbejdsmarkedsorienterede pensionskasser" – er i øjeblikket til behandling i Rådet og Europa-Parlamentet. Direktivet har til formål at beskytte fremtidige pensionisters rettigheder, gøre arbejdsmarkedspensioner økonomisk overkommelige, sikre retten til frit at tilbyde erhvervstilknyttede pensionsprodukter samt give mulighed for medlemskab af en pensionskasse i et andet EU-land.

Inden for social- og arbejdsmarkedslovgivningen håndhæver EU princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i arbejdsmarkedspensionsordninger (sådanne ydelser betragtes som løn i den i traktatens artikel 141 fastsatte betydning). Direktiv 80/987/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens indeholder bestemmelse om, at medlemsstaterne skal sørge for, at arbejdsmarkedspensionsrettighederne er sikret, hvis en arbejdsgiver går konkurs. Det kan opnås ved ekstern finansiering gennem oprettelse af en pensionsfond, som er adskilt fra den pensionstegnende virksomhed, eller ved en forsikring.

Indførelsen af tidssvarende regler for arbejdsmarkedspensioner er af forholdsvis ny dato i mange medlemsstater. Mange vigtige love på dette felt er først vedtaget inden for den sidste snes år, og der kan forventes yderligere forbedringer i konsekvens af det kommende direktiv om arbejdsmarkedsorienterede pensionskassers aktiviteter.

Der er forskellige modeller for reguleringen af supplerende pensionsordninger. En mulighed, som f.eks. anvendes i Sverige, Danmark og Frankrig, er at forlange, at pensionskasserne overholder forsikringslovgivningen, som har eksisteret længe, også på EU-plan. Arbejdsmarkedspensionsordningerne har imidlertid resulteret i oprettelse af specifikke institutioner og arrangementer, som vil være omfattet af det nye direktiv om arbejdsmarkedsorienterede pensionskassers aktiviteter.

I Det Forenede Kongerige og Irland er pensionskasserne omfattet af lovgivningen om båndlagte midler. Det betyder, at ansvaret for ordningernes drift er placeret hos en tredjepart, som i juridisk henseende er adskilt fra både arbejdsgiveren og medlemmerne. Forvaltningsorganet er forpligtet til at handle i medlemmernes

og/eller pensionsmodtagernes bedste interesse i forbindelse med en arbejdsmarkeds-pensionsordning. Det primære ansvar for en forsvarlig administration af ordningen ligger hos bestyrelsen for forvaltningsorganet, som hæfter personligt. I Nederlandene har arbejdsmarkedets parter det primære ansvar for forvaltningen af supplerende pensioner – inden for de rammer, der er fastsat i loven om garanti for pensions- og opsparingsfonde (PSW). I Italien kan almennyttige foreninger og fonde oprette "lukkede pensionskasser" med selvstændig juridisk status, medens "åbne pensionskasser" kan oprettes af finansielle formidlere med speciale i formueforvaltning.

Der er én bestemt type arbejdsmarkedspensionsordning, som ikke bliver omfattet af direktivet om arbejdsmarkedsorienterede pensionsfondes aktiviteter, fordi de ikke indebærer oprettelse af en særskilt institution til at forvalte ordningen. Visse ordninger består i et simpelt pensionstilsagn fra arbejdsgiveren. De dermed forbundne forpligtelser registreres i virksomhedens statusopgørelse ("bogførte reserver") og udgør en bekvem finansieringskilde for virksomheden. Sådanne ordninger findes f.eks. i Tyskland, Finland, Sverige, Luxembourg og Spanien (hvor de er ved at blive afviklet bortset fra i den finansielle sektor). Ordningen vedrørende fratrædelsesgodtgørelse i Italien er ligeledes baseret på bogførte reserver, men det er hensigten at gå over til særskilte fonde, når ordningen skal omdannes til en arbejdsmarkedspensionsordning. Hvis de pensionsberettigede skal have sikkerhed for at få udbetalt deres pensioner, må disse ordninger understøttes af forsikringsordninger, som kan garantere pensionen i tilfælde af, at arbejdsgiveren går konkurs. I Tyskland og Luxembourg kræves der konkursforsikring af bogførte reserver.

Sikkerheden ved pensionskasser afhænger af en forsvarlig forvaltning af pensionsmidlerne. Der skal være snævre grænser for mulighederne for at investere i den pensionstegnende arbejdsgivers egen virksomhed, eller også skal der tegnes forsikring for sådanne investeringer, ligesom det er tilfældet med bogførte pensionsreserver. I modsat fald vil en arbejdsgivers konkurs betyde, at de ansatte risikerer at miste både deres nuværende indkomst og deres fremtidige pension. I Nederlandene kan firmapensionsfonde højst investere 10% af midlerne i den pensionstegnende virksomhed. Ud over dette generelle princip er der forskel mellem medlemsstaterne på, hvilke investeringsstrategier der følges. Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Irland går ind for kvalitative investeringsprincipper (det såkaldte "prudent person"-princip), medens andre, f.eks. Frankrig og Luxembourg, foretrækker at operere med kvantitative grænser for visse kategorier af aktiver for at skabe større sikkerhed i pensionskassen, dog eventuelt på bekostning af lavere afkast. Der er også risiko for, at politiske indgreb i den finansielle forvaltning af pensionskasser kan føre til, at pensionsmidler kanaliseres over i investeringer med lavt afkast. Det har tilsyneladende været et problem i Grækenland, hvor statens engagement i forvaltningen af pensionsfondes midler har været genstand for kraftig kritik, hvilket resulterede i en række love fra 1990 og videre frem, der skal sikre, at aktiverne forvaltes til gavn for medlemmerne.

De finansielle risici, der altid vil være forbundet med en hvilken som helst form for pensionsopsparing, kan fordeles på forskellig måde mellem bidragsyderne til pensionsordningen og modtagerne af pensionsydelse. De ydelsesdefinerede ordninger, som i mange tilfælde stadig er baseret på slutlønnen, garanterer en bestemt pensionsindkomst afhængigt af lønnen og det antal år, den pensionsberettigede har været på arbejdsmarkedet. Det er pensionskassens eller den pensionstegnende arbejdsgivers ansvar at sørge for, at der er tilstrækkelige aktiver til at dække pensionsforpligtelserne. Eftersom aktivernes værdi svinger, må pensions-

kasser enten have lov til at operere med overskud som en sikkerhedsmargen (der kan fastsættes begrænsninger herfor af skattemæssige hensyn, fordi højere bidrag mindsker skatteprovenuet) eller træffe andre forholdsregler for at modvirke risikoen for manglende kapitaldækning. Medlemsstaterne har forskellige tolerancetærskler med hensyn til spørgsmålet om utilstrækkelig kapitaldækning. I Danmark vil f.eks. et forsikringsselskab eller en pensionskasse, som ikke opfylder investeringskravene, af Finanstilsynet blive afkrævet en genoprettelsesplan. Hvis den ikke virker, tages selskabet eller pensionskassen under administration, og pensionsordningerne vil blive forsøgt overført til andre selskaber eller pensionskasser, som har den nødvendige soliditet.

Definitionen af, hvad der betragtes som tilstrækkelig kapitaldækning for fremtidige pensionsforpligtelser, afhænger af forskellige økonomiske og aktuarmæssige forudsætninger, der danner grundlag for beregningen af tekniske hensættelser (eller fremtidige pensionsforpligtelser), når arbejdsmarkedspensionsordningerne skal sikre sig mod biometriske risici og/eller garantere enten bestemte investeringsresultater eller ydelser på et bestemt niveau. Renten (eller diskontoen) er en vigtig forudsætning, der indgår i grundlaget for beregningen af den aktuarmæssige værdi af optjente pensionsrettigheder. Det foreslåede direktiv har ikke til formål at harmonisere renten, men der er enighed om, at det er nødvendigt at holde nøje øje med udviklingen på dette felt. Derimod indeholder direktivet krav om, at der altid skal være fuld dækning i pensionskasser, som tilbyder pensionsprodukter på tværs af grænserne.

Hvor det drejer sig om bidragsdefinerede pensionsordninger, er arbejdsgiverens forpligtelse begrænset til at indbetale et bestemt beløb i bidrag til en opsparingsordning. Risikoen for lavt afkast bæres udelukkende af de pensionsberettigede. Når den pensionsberettigede trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet og skal have udbetalt pension, skal den kapital, der er akkumuleret under en bidragsdefineret ordning, konverteres til en fast indkomst, hvis størrelse vil afhænge af renten på det tidspunkt, der købes obligationer. Det indebærer ligeledes en betydelig indkomstmæssig risiko for pensionsmodtageren.

Endelig gælder det for de private ordninger, at inflationsrisikoen ofte bæres i hvert fald delvist af pensionsmodtagerne, hvilket kan resultere i, at pensionsindkomstens værdi i faste priser falder, medens man er pensionist. Nederlandene og Irland anfører i deres nationale strategirapporter, at mange arbejdsmarkedspensionsordninger forsøger at beskytte de pensionsberettigede imod inflationen, men at det ikke er et lovfæstet krav. Pensionsordningernes mulighed for at forsikre sig mod risiciene ved ustabile kapitalmarkeder eller inflation afhænger af, om der er adgang til egnede aktiver såsom indeksregulerede obligationer. Det er normalt, at både pensionskasser og privatpersoner afpasser deres investeringsportefølje efter aldersprofiler. Jo tættere de pensionsberettigede kommer på pensionstidspunktet, jo sikrere bør investeringen være (dvs. typisk en omlægning fra aktier til statsobligationer). Nedbringelsen af den offentlige gæld kan få konsekvenser for pensionskassernes mulighed for at beskytte sig mod finansielle risici gennem investering i statsobligationer, men dette spørgsmål er ikke behandlet i de nationale strategirapporter.

I de nationale strategirapporter redegøres der for forskellige tilsynsførende organer, hvoraf nogle er af helt ny dato eller nyligt er blevet omstruktureret. Direktivet om arbejdsmarkedsoverrettede pensionskassers aktiviteter indeholder bestemmelse om, at alle medlemsstater skal have effektive tilsynsmyndigheder.

Forsvarlig forvaltning af pensionsmidler er ikke kun et krav til de ansvarlige for forvaltningen af private ordninger. Flere medlemsstater akkumulerer pensionsmidler inden for deres socialsikringsordninger for at dække de fremtidige behov, når de store årgange bliver gamle og går på pension. I Finland ligger disse aktiver hos institutioner, som forvalter den lovbestemte indkomstafhængige pensionsordning. I andre medlemsstater, der opererer med en særlig reservefond, forvaltes midlerne centralt, men normalt adskilt fra statsbudgettet. I Irland kontrolleres og forvaltes fonden af en kommission, som er uafhængig af regeringen og har selvstændige beføjelser til at fastlægge og forfølge en investeringsstrategi for at opnå det optimale finansielle afkast under forudsætning af en omhyggelig risikostyring. I nogle medlemsstater (f.eks. Spanien og Luxembourg) er spørgsmålet om forvaltningen af reservefonden fortsat til debat.

4.5.3. *Nedbringelse af administrationsomkostningerne*

Kun nogle få medlemsstater oplyser tal for administrationsomkostningerne ved pensionsordninger. På grund af stordriftsbesparelser og det faktum, at der ikke er behov for en kompliceret forvaltning af aktiverne, er administrationsomkostningerne generelt væsentligt lavere i offentlige skattefinansierede ordninger end i private opsparingsbaserede ordninger. OECD skønner, at administrationsomkostningerne ved private pensionsordninger udgør mellem 10 og 35% af bidragene. I Belgien udgjorde administrationsgebyrerne for alderspensioner og efterladtepensioner 1% af de samlede udgifter i 2001, medens administrationsgebyrerne for pensionsordninger under søjle 2 og 3 udgjorde 4% af de samlede udgifter. I Finland var de samlede driftsudgifter ved pensionsforsikringssystemet 2,7% af indbetalingerne i 2000, og det omfatter også driftsudgifterne til den lovbestemte indkomstafhængige pensionsforsikring, den finske folkepension og den frivillige supplerende pensionsforsikring. Driftsudgifterne til livsforsikringselementet var ca. 4,9% af præmieindtægterne. I Irland udgør de samlede administrationsomkostninger ved de bidragspligtige sociale alderspensioner mellem 1,5% og 2% af de samlede udbetalinger, medens administrationsomkostningerne ved arbejdsmarkedspensionsordningerne udgjorde 5% af bidragene i 1994, dog med betydelige forskelle afhængigt af ordningernes karakter, struktur og størrelse og størrelsen af indbetalingerne til ordningen. I Frankrig er administrationsomkostningerne ved frivillige supplerende ordninger generelt 4% af de samlede udgifter. I Det Forenede Kongerige er der ved lov lagt loft på administrationsomkostningerne ved "Stakeholder Pensions" på 1% om året af fondens værdi.

Der er dog mulighed for yderligere forbedringer inden for de offentlige ordninger gennem rationaliseringer (f.eks. fusionering af pensionsforsikringsinstitutioner). I Østrig, hvor administrationsudgifterne i øjeblikket udgør 1,8% af pensionsudgifterne, er det hensigten at nedbringe dem yderligere gennem oprettelse af et fælles edb-selskab, der skal betjene samtlige sociale forsikringsinstitutioner. I Tyskland er administrationsomkostningernes andel faldet støt i de seneste 30 år og udgjorde i 2000 1,6% af den lovbestemte pensionsforsikrings samlede indtægter. I Luxembourg tegnede administrationen af den almene pensionsordning sig for 1,4% af de løbende udgifter i 2001.

I Italien anslås de samlede administrationsomkostninger ved "lukkede pensionskasser" at udgøre 0,57% af aktivernes værdi – hvilket repræsenterer en betydelig formindskelse af det reelle afkast. Der kan dog registreres et vist fald i disse omkostninger takket være en indsats fra arbejdsmarkedets parter. Desuden giver

loven socialsikringsinstitutioner mulighed for at støtte sådanne pensionskasser ved at forestå opkrævningen af bidrag og udbetalingen af pensionsydelse. "Åbne pensionskasser" opererer med væsentligt højere omkostninger, men ikke så høje som private pensionsordninger baseret på livsforsikringer.

Der er bred enighed om, at det er nødvendigt at nedbringe administrationsomkostningerne, og problemet søges løst på forskellig måde. "Stakeholder Pensions" i Det Forenede Kongerige og "Personal Retirement Savings Accounts" i Irland forsøger at gøre de private pensionsordninger billigere og dermed lettere tilgængelige for folk med lave indkomster. Den britiske regering har sat sig for at gennemføre yderligere forenklinger af arbejdsmarkedspensionssystemet og den individuelle pensionsopsparring for at gøre dem mere overskuelige og nedbringe omkostningerne. I en rapport fra juli 2002 fra Alan Pickering foreslås der således en gennemgribende forenkling af pensionslovgivningen for at mindske den administrative byrde både for ordningerne og arbejdsgiverne.

Med den seneste pensionsreform i Tyskland blev der indført krav om, at pensionselskaber, der tilbyder offentligt støttede supplerende pensioner, skriftligt skal oplyse kunderne om de forventede administrationsudgifter, før pensionsaftalen indgås. En tilsvarende forpligtelse findes i Danmark, hvor livsforsikringselskaber og pensionskasser er forpligtet til i fornødent omfang at oplyse om rettigheder og forpligtelser før og under medlemskab af ordningen. Med virkning fra april 2003 skal bidragsdefinerede ordninger (arbejdsmarkedspensioner, individuelle pensionsopsparringer og "Stakeholder Pensions") i Det Forenede Kongerige hvert år give medlemmerne et overslag over, hvor meget de kan forvente at få udbetalt i pension (inkl. fremtidige bidrag, årlige ydelser osv.). Der kan forventes indført yderligere krav om informering af medlemmerne i kølvandet på direktivet om arbejdsmarkedsorienterede pensionskassers aktiviteter.

4.5.4. *Konklusion: De opsparingsbaserede ordningers andel af fremtidige pensionsydelse*

Der gøres store fremskridt i retning af et hensigtsmæssigt lovgivningsgrundlag for opsparingsbaserede pensionsordninger i hele EU. Det bliver lettere med det kommende direktiv om arbejdsmarkedsorienterede pensionskassers aktiviteter. Der vil dog fortsat være forskel på, hvordan man behandler spørgsmålet om finansielle risici i medlemsstaterne, og der er behov for et tættere samarbejde for at opnå større konvergens. Vanskelighederne ved at styre finansielle risici såsom udsving på kapitalmarkederne og inflation kan føre til, at disse risici i stigende grad lægges over på de pensionsberettigede, og det kan få negative konsekvenser for pensionernes tilstrækkelighed i fremtiden. Udviklingen på dette område må følges nøje, og der synes at være mulighed for mere omfattende udveksling af informationer om, hvordan man opnår den bedste balance mellem risikostyring og pensionernes tilstrækkelighed.

Der gøres også fremskridt med hensyn til at nedbringe administrationsomkostningerne. Det kan indebære store fordele i og med, at det gør private pensionsordninger mere økonomisk overkommelige og dermed lettere tilgængelige for langt flere.

De private pensionsordninger bidrager kun indirekte til de offentlige financers bæredygtighed, men det kan til gengæld være et vigtigt bidrag i mange medlemsstater. I Det Forenede Kongerige vil omkostningerne ved "Pension Credit"-ordningen

f.eks. afhænge af, hvorvidt private pensionsydelse giver pensionisterne så høj en indkomst, at de når op over den grænse, "Pension Credit"-ordningen garanterer. I Tyskland er det lykkedes at sænke dækningsgraden en smule i den offentlige ordning ved at støtte udviklingen af private pensionsordninger, som giver mulighed for til en vis grad at kompensere for pensionsreformens virkninger. I andre medlemsstater kan fremgang for private pensionsordninger være med til at mindske presset på de offentlige pensionsudgifter og give regeringerne større spillerum til at begrænse de fremtidige udgiftsstigninger i de offentlige ordninger.

5. MODERNISERING: IMØDEKOMMELSE AF ÆNDREDE BEHOV

Pensionssystemer må udvikles løbende for at afspejle ændringer i samfundet og på arbejdsmarkedet. Pensionsreglerne blev i mange tilfælde udformet i en anden samfundsmæssig kontekst for at imødekomme andre behov og ønsker. Hvis de er baseret på forældede formodninger omkring familie- og beskæftigelsesmønstre, vil de få stadig vanskeligere ved at sikre folk de nødvendige pensionsydelse og risikerer at påvirke folks adfærd på pensionsområdet i en uønsket retning.

De traditionelle pensionsordninger passer godt til en livslang erhvervskarriere i fuldtidsbeskæftigelse hos samme arbejdsgiver. Det afspejler imidlertid hverken behovene på moderne arbejdsmarkeder eller den enkeltes ønsker og forventninger. Pensionssystemer må ikke straffe fleksible former for beskæftigelse og jobmobilitet.

God pensionsdækning af fleksible former for beskæftigelse vil også være med til at skabe øget ligestilling mellem mænd og kvinder, fordi kvinder generelt er overrepræsenteret blandt de deltidsansatte og blandt de arbejdstagere, som i perioder må afbryde deres erhvervskarriere af familiemæssige årsager. I nogle lande er der endnu ikke indført ligebehandling af mænd og kvinder i pensionslovgivningen, navnlig ikke med hensyn til pensionsalder og efterladtepension.

Endelig forudsætter en modernisering af pensionssystemerne også større åbenhed. De politiske beslutningstagere har brug for præcise informationer om de fremtidige udfordringer og politiske muligheder, der foreligger. De bør tilstræbe bred enighed om reformforanstaltninger for at undgå hyppige og uventede politiske ændringer. Det vil også gøre det muligt at give den enkelte bedre information om, hvad han eller hun kan forvente af pensionssystemet – og hvilken yderligere indsats der eventuelt skal til for at nå op på den ønskede levestandard som pensionist.

5.1. Målsætning 9: Tilpasning af pensionssystemerne til mere fleksible beskæftigelses- og karrieremønstre

Sikre, at pensionssystemerne er forenelige med kravet om fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet, at det – uden at sammenhængen i medlemsstaternes skattesystem derved svækkes – undgås, at folk straffes med hensyn til deres pensionsrettigheder på grund af deres mobilitet på arbejdsmarkedet i de enkelte medlemsstater og på tværs af grænserne, eller fordi de har taget job under usædvanlige ansættelsesformer, og at pensionssystemerne ikke hæmmer lysten til at være selvstændig erhvervsdrivende.

Mange pensionssystemer er velegnede til de normale beskæftigelsesmønstre – dvs. fuldtidsbeskæftigelse og livslang erhvervskarriere – men er ofte mindre optimale for personer i atypiske job eller med afbrudte eller mere skiftende karriereløb. Både de lovbestemte pensionsordninger og arbejdsmarkedspensionsordningerne bør tilpasses de mere fleksible former for beskæftigelse og den øgede mobilitet ved at gøre det lettere at optjene pensionsrettigheder og "tage dem med sig".

5.1.1. Optjening af pensionsrettigheder

I samtlige medlemsstater vil stort set alle pensionister være omfattet af en søjle 1-pensionsordning, selv om der kan være særskilte ordninger for visse kategorier af

arbejdstagere. Det er navnlig offentligt ansatte, selvstændige erhvervsdrivende og landmænd, der i flere medlemsstater har særlige ordninger. De nationale strategirapporter indeholder oplysninger om en række tilpasninger af søjle 1-ordningerne for at imødekomme behovene hos arbejdstagere med atypiske ansættelsesforhold. Flere af dem fokuserer på de "nye selvstændige", som ikke er lønmodtagere, men som leverer tjenesteydelser til én og samme virksomhed. Denne gruppe arbejdstagere har i Østrig fået samme rettigheder på pensionsområdet som andre selvstændige erhvervsdrivende uden for landbruget. Tyskland optog selvstændige erhvervsdrivende uden egne ansatte i den lovbestemte pensionsordning og indførte kontrol for at afsløre fiktiv selvstændig virksomhed, som havde til formål at undgå bidragspligten til socialsikringsystemet. I Italien blev der i 1996 inden for den lovbestemte socialsikringsordning, INPS, indført en obligatorisk ordning for arbejdstagere med atypiske jobvilkår (de såkaldte "*parasubordinati*", dvs. med fleksible ansættelsesforhold, som har træk til fælles med selvstændig virksomhed, men er karakteriseret ved en tæt og vedvarende tilknytning til en enkelt virksomhed); ordningen dækker ca. 2 mio. arbejdstagere og modtager nettobidrag på næsten 11 mia. EUR.

Et interessant træk ved det spanske system er det forhold, at selvstændige frit kan vælge bidragsgrundlag mellem et minimums- og et maksimumsbeløb, som fastsættes hvert år i finansloven. Denne foranstaltning løser problemet med at vurdere de selvstændiges reelle indkomst. For selvstændige over 50 år er valgmulighederne dog begrænsede for at forhindre, at folk kun betaler de høje bidrag i de år, som tæller med ved beregningen af pensionsrettighederne.

I Østrig og Tyskland har arbejdstagere med meget begrænset deltidsbeskæftigelse fået forbedret deres pensionsdækning. De var tidligere fritaget for bidragspligten til socialsikringsordningerne og optjente ikke pensionsrettigheder. I Østrig fik denne kategori af arbejdstagere tilbudt en frivillig, billig selvpensioneringsforsikring inden for den eksisterende sygesikrings- og pensionsforsikringsordning. I andre medlemsstater er arbejdstagere med meget begrænset deltidsbeskæftigelse forpligtet til at bidrage til det sociale sikringsystem, men optjener ikke nødvendigvis ret til ydelser. For at løse dette problem er betingelserne for optjening af pensionsrettigheder lempet i flere lande, navnlig for deltidsansatte og personer med meget begrænsede beskæftigelsesperioder. I Frankrig er 200 timers lønnet arbejde til mindstelønnen (svarende til fem ugers fuldtidsbeskæftigelse) tilstrækkeligt til at optjene rettigheder svarende til en tre måneders forsikringsperiode. Hvis indkomsten fra korterevarende eller andre atypiske ansættelseskontrakter overstiger 690,97 EUR om året (i 2002), vil arbejdstagere i Finland være dækket af pensionsforsikringen og kan optjene pensionsrettigheder.

En undtagelse fra denne generelle tendens i retning af en forbedring af de lovbestemte pensionsordningers dækning for arbejdstagere med atypiske ansættelsesforhold er Portugal, hvor der for nylig blev gennemført en stramning af betingelserne for optjening af pensionsrettigheder (120 dages beskæftigelse om året imod tidligere én dag om året). Det er med til at forhindre misbrug, men det kan også få negativ indvirkning på deltidsbeskæftigedes, vikarers og sæsonarbejders pensionsrettigheder. Italien oplyser, at man stadig straffes i pensionsmæssig henseende, hvis man går fra fuldtids- til deltidsarbejde.

Søjle 1-pensionsordningernes dækning af personer i atypiske ansættelsesforhold er i det store og hele tilfredsstillende og indebærer endog ganske omfattende solidaritet med disse grupper, navnlig via de mekanismer, som er omhandlet i afsnittene om

målsætning 1 og 3. Til gengæld er vilkårene mindre gunstige i arbejdsmarkedspensionsordningerne.

Flere medlemsstater forsøger dog at gøre det lettere at blive omfattet af arbejdsmarkedspensionsordninger. I Nederlandene blev der med en lovgivning, der trådte i kraft i 1994, indført forbud mod at udelukke deltidsansatte fra supplerende pensionsordninger; ifølge lovgivningen må lønmodtagere med midlertidige ansættelseskontrakter ikke behandles mindre gunstigt end tilsvarende lønmodtagere med fastansættelse. Sektordækkende kollektive overenskomster om arbejdsmarkedspensioner synes at være et effektivt redskab til at sikre, at alle er dækket, også i de sektorer, der er domineret af små og mellemstore virksomheder, som normalt ikke tilbyder arbejdsmarkedspensionsordninger. Sådanne kollektive overenskomster gør det også muligt at indføre solidaritetsmekanismer i ordninger under søjle 2, således som det også er hensigten med den reform, der for nylig er foreslået i Belgien, og som skal fremme udviklingen af arbejdsmarkedspensioner. Formålet er at sikre dækning inden for disse ordninger i tilfælde af afbrydelser af erhvervskarrieren som følge af arbejdsløshed eller sygdom.

5.1.2. Overførsel af pensionsrettigheder

Overførsel af pensionsrettigheder under søjle 1 er ikke noget problem i de lande, som kun har en enkelt offentlig pensionsordning. Jobskifte kræver ikke medlemskab af en anden pensionsordning. Lande med forskellige offentlige ordninger til bestemte kategorier af arbejdstagere opererer normalt med visse koordineringsaftaler mellem de forskellige ordninger for at beskytte arbejdstagernes pensionsrettigheder i tilfælde af jobskifte. Sådanne arrangementer er f.eks. omtalt i Frankrigs og Luxembourgs nationale strategirapporter. Der synes dog at være problemer i Grækenland med hensyn til mobiliteten mellem de forskellige "hjælpekasser", navnlig hvis en arbejdstager flytter fra en gunstig kasse (normalt i den offentlige sektor) til en mindre gunstig kasse, før vedkommende har optjent fuld pensionsret. I mange nationale strategirapporter henvises der desuden til forordning (EØF) nr. 1408/71, som garanterer vandrende arbejdstageres socialsikringsrettigheder. Vandrende arbejdstagere fra tredjelande er i mange tilfælde dækket af bilaterale socialsikringsaftaler.

Under søjle 2 opstår der imidlertid ofte store problemer med overførsel af pensionsrettigheder. Alle de medlemsstater, hvor arbejdsmarkedspensioner er udbredte (Danmark, Irland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige), tilstræber enten via lovgivning eller via aftaler med arbejdsmarkedets parter at sikre, at der lægges færrest mulige hindringer i vejen for arbejdstagernes mobilitet. Det omfatter bl.a. nedsættelse af de maksimale karenperioder (venteperioden indtil man begynder at optjene pensionsrettigheder), som typisk er ni måneder i Danmark, et år i Belgien og to år i Irland og Det Forenede Kongerige.

Optjente pensionsrettigheder kan enten forblive i den tidligere pensionsordning eller overføres til den nye arbejdsgivers ordning. Såfremt de forbliver i den tidligere ordning, er det vigtigt, at de beskyttes mod inflation. I Det Forenede Kongerige kræves det, at de forøges i takt med inflationen med op til 5%. Eftersom lønningerne generelt stiger hurtigere end priserne, vil denne ordning alligevel betyde, at en person, som skifter job, står ringere end en anden arbejdstager med samme løn, men et uafbrudt erhvervsforløb hos samme arbejdsgiver. I Nederlandene og Det Forenede Kongerige har lønmodtagere ret til at overføre den kapitaliserede værdi af deres pensionsrettigheder til en ny ordning (under forudsætning af, at den nye ordning

opfylder bestemte kvalitetskrav). Hvis pensionsrettighederne ikke overføres, forbliver de i den tidligere arbejdsgivers pensionsordning, indtil lønmodtageren går på pension. Sådanne pensionsrettigheder skal reguleres på samme måde som de løbende pensionsudbetalinger fra ordningen.

Nogle lande, hvor supplerende pensionskasser ikke er særligt udbredte, er nødsaget til at finde løsninger på problemet omkring overførsel af pensionsrettigheder og dermed gøre de supplerende pensionsordninger mere attraktive. 54% af pensionskasserne i Portugal garanterer ingen pensionsrettigheder, hvis en arbejdstager forlader ordningen før pensioneringstidspunktet. I Italien kræves der fem års medlemskab af en pensionskasse for at kunne optjene pensionsrettigheder og overføre dem til en anden pensionskasse (overførsel til en anden pensionskasse er dog mulig efter tre års medlemskab, hvis pensionskassen allerede har eksisteret i mere end fem år).

Tiltag, der skal gøre det lettere at overføre arbejdsmarkedspensionsrettigheder, accepteres som en nødvendig forudsætning for reformer, der tager sigte på at fremme udbredelsen af søjle 2-ordninger. Spanien, Italien og Portugal har bebudet, at man vil finde løsninger på problemet omkring overførsel af pensionsrettigheder. Som led i den seneste pensionsreform har Tyskland halveret de maksimale karenperioder, loven tillader, fra 10 til 5 år og garanteret omgående optjening af arbejdsmarkedspensionsrettigheder baseret på bidrag fra lønmodtagerne. Desuden blev den nedre aldersgrænse for optjening af pensionsrettigheder nedsat til 30 år. I Belgien vil den reform af arbejdsmarkedspensionerne, der for nylig er foreslået, indebære en væsentlig forbedring af mulighederne for at overføre supplerende pensionsrettigheder, idet den pensionsberettigede vil kunne vælge imellem at lade de optjente rettigheder forblive i den tidligere ordning eller overføre dem til den nye arbejdsgivers ordning.

Bidragsdefinerede ordninger og individuelle pensionsplaner giver normalt ikke anledning til problemer med overførsel af pensionsrettigheder. Hvor det drejer sig om bidragsdefinerede ordninger, har hvert enkelt medlem i ordningen en individuel konto med et beløb, som enten kan blive stående i ordningen eller let kan overføres til en anden ordning af samme art. Ulempen ved bidragsdefinerede ordninger er imidlertid, at det er de pensionsberettigede, der skal bære den fulde investeringsrisiko og dermed må acceptere langt større usikkerhed omkring deres fremtidige pensionsindkomst. Individuelle pensionsplaner er normalt uafhængige af beskæftigelsesforholdet, men de er kun relevante, hvis arbejdsgiverne accepterer at indbetale deres bidrag til den individuelle pensionsplan frem for til virksomhedens pensionsordning. Desuden er individuelle pensionsopsparinger generelt dyrere end kollektive arbejdsmarkedspensionsordninger, og det er fortsat uvist, om de nye pensionsprodukter i Det Forende Kongerige ("Stakeholder Pensions") og Irland ("Personal Retirement Savings Accounts") kan klare disse hindringer. Det er under alle omstændigheder fortsat sandsynligt, at arbejdstagere, som hyppigt skifter job, og som derfor kommer til at tilhøre flere forskellige supplerende pensionsordninger i løbet af deres erhvervskarriere, generelt vil have færre pensionsrettigheder, når de går på pension.

Spørgsmålet om overførsel af pensionsrettigheder vil derfor fortsat være aktuelt på den politiske dagsorden også på EU-plan. Kommissionen har for nylig gennemført en høring af arbejdsmarkedets parter om spørgsmålet om overførsel af supplerende pensionsrettigheder (*Improving the portability of supplementary pension rights*, første fase i høringen af arbejdsmarkedets parter i EU, SEK/2002/597 af 27. maj

2002). Anden fase af høringen finder sted i første halvår af 2003, før det besluttes, hvorvidt der skal tages initiativer på EU-plan.

5.1.3. *Konklusion: Behov for forbedringer af søjle 2-ordningerne*

De lovbestemte ordninger er i det store og hele indrettet på også at sikre pensionsydelse til arbejdstagere med atypiske eller skiftende ansættelsesforhold. Derimod volder arbejdsmarkedspensionsordningerne fortsat problemer på begge fronter. De medlemsstater, som arbejder på at udbygge arbejdsmarkedspensionerne, er dog i fuld gang med at finde løsninger på disse problemer. På EU-plan arbejdes der fortsat på at gøre det lettere at overføre arbejdsmarkedspensionsrettigheder på tværs af grænserne.

5.2. **Målsætning 10: Ligestilling mellem mænd og kvinder**

Revidere pensionsreglerne med henblik på at overholde princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, idet forpligtelserne i henhold til EU-lovgivning medtænkes.

Kvinder udgør flertallet af de ældre – næsten 60% af befolkningen over 65 år og tæt ved to tredjedele af befolkningen over 75 år. Pensionssystemerne er imidlertid ikke indrettet på kvindernes situation. De fleste pensionsordninger blev oprindeligt udformet for mænd som familieforsørgere med fuldtidsarbejde og ingen afbrydelser i erhvervskarrieren. Kvindernes behov blev dækket via ægtefællens indkomst eller – efter hans død – via enkepensioner evt. suppleret med børnetilskud. Denne strategi afspejles fortsat i de grundlæggende principper for mange pensionsordninger, selv om mange medlemsstater er i færd med gradvist at tilpasse deres systemer i overensstemmelse med gældende EU-lov og kvindernes øgede erhvervsfrekvens samt målsætningen om ligestilling mellem kønnene.

5.2.1. *Forskelle i mænds og kvinders pensionsvilkår*

Eftersom pensionssystemer ikke blot har til formål at sikre alle den samme indkomst, men også skal træde i stedet for en arbejdsindkomst og gøre det muligt at bibeholde den levestandard, man havde, medens man var på arbejdsmarkedet, vil forskelle i mænds og kvinders beskæftigelsesforhold uundgåeligt afspejles i deres pensionsrettigheder. Kvindernes beskæftigelsesfrekvens er i dag fortsat væsentligt lavere end mændenes, selv om tendensen går i retning af en udjævning af forskellen på lang sigt. Forskellen er størst for ældre arbejdstagere og mindre i de yngre aldersgrupper. Resultatet er, at kvinder, som allerede er på pension, eller som er ved at nå pensionsalderen, har haft en kortere periode på arbejdsmarkedet end mændene og en lavere indkomst. De vil desuden i højere grad end mændene have haft deltidsbeskæftigelse og arbejde i virksomheder, som ikke tilbød dem supplerende pensioner.

Sådanne forskelle i mænds og kvinders beskæftigelsessituation afspejles i de aktuelle pensioner. Forskellen mellem kvinders og mænds egenpension kan være endnu større end lønforskellen¹⁹. Finland oplyser således, at den gennemsnitlige samlede pension for kvinder i 2000 var 841 EUR sammenholdt med et gennemsnit for mændene på

¹⁹ Man skal være opmærksom på, at sammenligningen af kvinders og mænds pensionsniveau er baseret på de individuelle pensionsrettigheder. Den faktiske indkomstsituation afhænger også af en række afledte ydelser.

1151 EUR, dvs. en forskel i pensioner på 27%²⁰, hvilket skal sammenholdes med en lønforskel på kun 20%. I Spanien var den gennemsnitlige bidragspligtige pension 405 EUR for kvinder og 650 EUR for mænd i 2001, dvs. en forskel på 37% (lønforskellen baseret på ECHP-tal fra 1998 var 14%). I Østrig var den gennemsnitlige lovbestemte pension 734 EUR for kvinder og 1334 EUR for mænd i 2000, dvs. en forskel på 45% (lønforskellen var 21%). I Frankrig var den gennemsnitlige månedlige pension for mænd i 1997 1342 EUR sammenholdt med 767 EUR for kvinder, dvs. en forskel på 43% (lønforskellen var 11%). I Det Forenede Kongerige var forskellen i 2001 16% (mænd fik 183 GBP om ugen, medens kvinder fik 153 GBP) sammenholdt med en lønforskel på 24%, og forskellen kan primært tilskrives ydelser fra arbejdsmarkedspensioner, som generelt er væsentligt lavere for kvinderne.

Sådanne begrænsede individuelle pensionsrettigheder er med til at øge kvinders risiko for at komme til at leve i fattigdom, navnlig hvis de lever alene og ikke har andre indkomstkilder f.eks. i form af afledte ydelser (efterladtepension). Fattigdomsrisikoen i slutningen af 1990'erne var således højere for ældre kvinder end for ældre mænd i de fleste medlemsstater (diagram 14 i afsnittet om målsætning 1). Kun i Spanien og Nederlandene var kvindernes risiko for fattigdom lavere end mændenes, og i Belgien er forskellen meget lille. Forskellene er dog generelt større for ældre, der lever alene.

Mange af de foranstaltninger, der har til formål at sikre pensionssystemernes tilstrækkelighed, bør i særlig grad komme kvinderne til gode, fordi de oftere end mændene er totalt afhængige af den garanterede mindeindkomst. Det er også primært kvinderne, der tilkendes pensionsrettigheder for de perioder, hvor de er borte fra arbejdsmarkedet for at passe børnene eller andre familiemedlemmer.

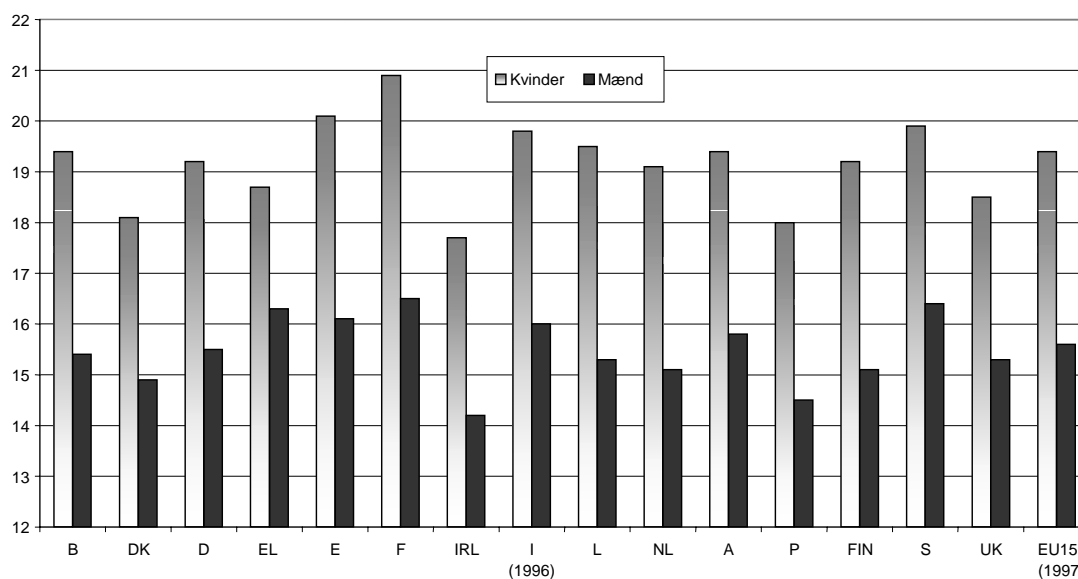
Øget dækning via pensionssystemer under søjle 2 og 3 indebærer et nyt problem. Opretholdelse og forbedring af pensionsniveauerne for kvinder forudsætter øget erhvervsfrekvens. Der er ved at blive skabt lettere adgang til pensionsordninger under søjle 2 og 3, men solidaritetslementerne (f.eks. pensionsrettigheder for forældreorlov) er fortsat begrænsede i disse ordninger, og kvinderne kan blive indirekte straffet på grund af deres højere forventede levealder (ca. fire år), som vil resultere i lavere årlige ydelser.

²⁰

Forskellen i pensioner er beregnet som forskellen mellem gennemsnitspensionen for mænd og kvinder udtrykt i procent af gennemsnitspensionen for mænd.

Diagram 20

Forventet levealder ved 65 år (1999)



Kilde: Befolkningsstatistikker, Eurostat

5.2.2. Kønsbetingede forskelle i pensionslovgivningen

EU-lovgivningen kræver ligebehandling af mænd og kvinder inden for de lovbestemte sociale sikringsordninger, men tillader visse undtagelser med hensyn til pensionsalder, efterladteydelse og pensionsrettigheder for afbrydelser i erhvervs-karrieren for at passe børn (direktiv 79/7/EØF). Disse undtagelser er blevet fortolket meget restriktivt af EF-Domstolen. I henhold til direktivet er undtagelserne helt klart overgangsfænomener, og medlemsstaterne skal med jævne mellemrum på baggrund af den sociale udvikling undersøge, hvorvidt sådanne undtagelser fra princippet om ligebehandling fortsat er berettigede. På området for arbejdsmarkedspensioner har direktiv 96/97/EF ændret direktiv 86/378/EØF for at bringe det på linje med EF-Domstolens fortolkning af traktatens artikel 141. Direktivet indebærer mere begrænsede muligheder for undtagelser end direktiv 79/7/EØF, eftersom artikel 141 slår fast, at kvinder og mænd skal have samme løn for samme arbejde. Det omfatter ikke blot den direkte løn, men også andre former for vederlag såsom erhvervs-tilknyttede pensioner.

Medlemsstaterne tilstræber generelt at få gennemført fuld ligebehandling i deres pensionslovgivning, men visse bestemmelser i nogle af medlemsstaterne sikrer endnu ikke fuld ligestilling mellem mænd og kvinder. I den svenske rapport understreges vigtigheden af dette med henvisning til, at kompensation under socialforsikringssystemerne for kønsbetingede forskelle på arbejdsmarkedet blot vil medvirke til at forstærke de traditionelle kønsroller. Højere efterladteydelse eller højere ydelser og pensionsrettigheder for at passe børn til kvinderne end til mændene kan virke som et økonomisk incitament til at bibeholde det traditionelle kønsrollemønster og afholde mændene fra at tage forældreorlov.

Ens pensionsalder for mænd og kvinder i arbejdsmarkedspensionsordninger og tilsvarende ordninger opnås ved at forhøje kvindernes pensionsalder op til pensionsalderen for mænd. Det vil samtidig være med til at øge beskæftigelsesfrekvensen for

ældre arbejdstagere og nedbringe de fremtidige pensionsudgifter. Med hensyn til pensionsalderen sigter Belgien på ligestilling mellem kønnene i 2009, Det Forenede Kongerige i 2020 og Østrig i 2033. Visse medlemsstater, bl.a. Sverige, Italien og Spanien, tilbyder fleksible tilbagetrækningsmuligheder, således at folk med kortere erhvervskarriere – og altså mange kvinder – kan optjene en fuld pension.

Efterhånden som den nye pensionsordning i Italien bliver fuldt gennemført, kommer der til at gælde samme fleksible pensionsalder for mænd og kvinder. Kvinder med børn får dog mulighed for at gå på pension op til et år tidligere (kvinder med tre eller flere børn) eller få en højere pension svarende til op til to ekstra år i beskæftigelse (kvinder med tre eller flere børn). Forskellige andre ydelser og goder, som er knyttet til pensionsalderen eller en persons pensioniststatus, skal også gøres ens for de to køn (navnlig invaliditetsydelse og særlige fordele til pensionister, f.eks. lavere transporttakster).

En anden form for forskelsbehandling mellem mænd og kvinder, som accepteres i henhold til direktiv 79/7/EØF, drejer sig om kompensation for at passe børnene. Østrig, Tyskland, Grækenland, Frankrig, Irland, Italien, Luxembourg og Det Forenede Kongerige og for nylig også Sverige gør brug af denne mulighed. EF-Domstolen har for nylig slået fast, at mænd og kvinder bør have denne mulighed på lige fod under offentlige ordninger. I de ordninger, hvor pensioner betragtes som et vederlag, skal mænd og kvinder med børn behandles ens, og visse offentlige ordninger må derfor tilpasses i overensstemmelse hermed.

Frankrig tilkender kvinder med børn ekstra bidragsperioder, uanset om de har taget orlov eller ej, for at kompensere dem for belastningen ved at varetage både erhvervs-mæssige og familiemæssige forpligtelser. Luxembourg har indført "spædbørnsår" (mindst to år) for den ene af de to forældre. I Tyskland kan der tilkendes ekstra pensionsrettigheder for børnepasning til enten faderen eller moderen, og det er op til forældrene selv at angive, hvem der skal have disse pensionsrettigheder. Såfremt der ikke foreligger en samstemmende erklæring fra begge forældre, tilkendes pensionsrettigheder for børnepasningsperioder imidlertid moderen. I Sverige er det den forælder med den laveste indkomst, der får tilkendt ekstra pensionsrettigheder, hvis forældrene ikke selv oplyser, hvem der skal have dem.

5.2.3. Tiltag, der skal skabe øget ligestilling mellem mænd og kvinder i pensionssystemet

Hovedårsagen til kvindernes mere begrænsede erhvervsaktivitet er, at de må påtage sig hovedparten af pasningsopgaverne og det huslige arbejde. Pasning af børnene er ofte ensbetydende med karrieremæssige ofre for den forælder, som varetager hovedparten af pasningsopgaverne – typisk moderen, som af samme grund får færre pensionsrettigheder. I mange lovbestemte pensionssystemer anerkendes orlovsperioder til pasning af børn ved, at den pågældende tilkendes pensionsrettigheder, eller ved at en sådan orlovsperiode tælles med i det antal år, der skal til for at opnå ret til en pension. Disse rettigheder beregnes ofte på mindstepensionsniveauet. Visse arbejdsmarkedspensionsordninger med mere udtalte solidaritetslementer giver også pensionsrettigheder for sådanne perioder, men skal i så fald gøre det på helt ens vilkår for mænd og kvinder for at overholde traktatens artikel 141 (lige løn til mænd og kvinder).

Orlovsordninger, f.eks. forældreorlov, kan gøre det væsentligt lettere for både mænd og kvinder at forene erhvervsarbejde og familiemæssige forpligtelser. Der er stor

forskel mellem medlemsstaterne på de bestemmelser vedrørende ydelser og pensionsrettigheder, der gælder i forbindelse med forældreorlov. I 11 medlemsstater medregnes orlovsperioder på den ene eller den anden måde ved pensionsberegningen på mindsteniveauet. På den ene side kan gunstige vilkår i form af direkte kontant-ydelser eller pensionsrettigheder tilskynde fædre til at tage orlov, men på den anden side kan de, hvis de indebærer længere afbrydelser af arbejdskarrieren, få negativ indvirkning på den samlede beskæftigelse og forringe kvindernes muligheder for at komme tilbage på arbejdsmarkedet.

I relation til lige muligheder på arbejdsmarkedet kan det være mere effektivt at omfordele nogle ressourcer fra gunstige ydelser under fuldtidsorlov til en kombination af børnepasning og erhvervsarbejde og udbygning af børnepasnings-faciliteterne, således som nogle medlemsstater foreslår det. Visse medlemsstater opererer med deltidsoordninger. F.eks. tilbyder Luxembourg en forældreorlovsydelse på 1 650 EUR om måneden eller 825 EUR til en deltidbeskæftiget forælder og tillægger pensionsforsikringsbidrag for orlovsperioden. I Frankrig drøfter man i øjeblikket en "valgfri" ydelse, som skal erstatte de forskellige nuværende ydelser, og som forældrene skal kunne anvende til enten selv at passe børnene eller betale for pasning.

På grund af kvindernes lavere erhvervsfrekvens og lavere lønninger er efterladte-pensioner fortsat vigtige instrumenter til at sikre ældre kvinder en rimelig levestandard. I flere lande (Østrig, Tyskland, Nederlandene, Sverige, Det Forenede Kongerige) nedsættes disse ydelser på forskellig måde, efterhånden som kvinderne bliver mindre afhængige af dem enten på grund af bedre beskæftigelsesvilkår og dermed øgede indbetalinger til pensionsordninger eller som følge af andre politiske foranstaltninger, der skal give kvinderne øgede individuelle pensionsrettigheder. I Tyskland har man således nedsat efterladte-pensionerne fra 60% til 55% af ægtefællens pension og har samtidig øget pensionsrettighederne for pasning af børn.

Den græske rapport peger på, at de vilkår, der er forbundet med efterladte-pensioner, kan få urimelige virkninger ved at sikre gifte kvinder højere indkomst via afledte ydelser fra deres ægtefælles pension, end de ville have været i stand til at opnå ved eget erhvervsarbejde. Det er sandsynligt, at andre former for efterladte-ydelser også influerer u hensigtsmæssigt på den enkeltes valg med hensyn til beskæftigelse eller indgåelse af nyt ægteskab, men disse forhold er ikke omhandlet i andre nationale strategirapporter.

I Sverige, hvor kvindernes erhvervsfrekvens længe har været ganske høj, lægges der stor vægt på individuelle rettigheder frem for afledte rettigheder. Det er lettere at optjene individuelle pensionsrettigheder, idet der også tilkendes pensionsrettigheder for perioder med børnepasning. Siden 1990 har mænd og kvinder kunnet få efterladte-pension på lige vilkår i form af en "omställningspension", som sikrer *en rimelige økonomisk støtte i en vis periode efter en samlevers død*. For ægtefæller under 65 år er perioden begrænset til 10 måneder (12 måneder i 2005). Der gives dog altid "omställningspension", indtil det yngste barn er fyldt 12 år. Der findes fortsat en enke-pension, som kun udbetales til kvinder, men den vil blive udfaset i løbet af en længere periode; enker, som blev gift inden 1990, vil normalt kunne få udbetalt en sådan enke-pension. De fleste arbejdsmarkedspensionsordninger opererer med efter-ladte-ydelser.

Den svenske nationale strategirapport kommer ikke nærmere ind på de sociale virkninger af en nedsættelse af efterladteydelse, men samleverens død kan medføre et kraftigt fald i den efterlevende ægtefælles levestandard. Det er interessant at se, at der i Sverige var stor forskel på mænds og kvinders relative indkomst i gruppen over 65 år i forhold til gruppen 0-64 år (diagram 17 i afsnittet om målsætning 2). I Sverige kan individuelle pensionspræmierettigheder (den del af det nye svenske pensionssystem, der finansieres med 2,5 procentpoint af bidraget) overføres til ægtefællen. Det kan besluttes hvert år, om det skal gælde de samlede pensionspræmierettigheder, der er optjent i årets løb. Det er dog kun meget få, der gør brug af denne mulighed, og der skal i givet fald betales 14% i afgift for en sådan overførsel.

Et vigtigt spørgsmål er delingen af pensionsrettigheder i tilfælde af skilsmisse. I den britiske rapport forklares det, at *det forhold, at mange gifter kvinder har påtaget sig børnepasningsopgaverne og husarbejdet, har sat deres ægtemænd i stand til at arbejde og opbygge en rimelig pension. Ægtemandens pension afspejler således begge parter bidrag til ægteskabet.* Siden december 2001 har værdien af pensionsrettigheder kunnet indgå i bodelingen ved skilsmisse, selv om det ikke er obligatorisk. Deling af pensionsrettigheder er ligeledes en mulighed i Danmark, Irland og Tyskland, medens det i Nederlandene er obligatorisk. Tyskland har ligeledes indført muligheden for at opdele pensionsrettigheder mellem ægtefæller, som fortsat lever sammen, som et middel til at individualisere pensionsrettigheder. Tilsvarende muligheder drøftes i øjeblikket også i Østrig.

5.2.4. *Konklusion: Pensionssystemernes indvirkning på ligestillingen mellem kønnene*

Medlemsstaterne er gradvist ved at tilpasse deres pensionssystemer til mænds og kvinders nye sociale og økonomiske roller. De er ved at gå bort fra direkte forskelsbehandling i pensionslovgivningen til fordel for hjemmegående husmødre og indfører i stedet nye regler, der skal gøre det lettere for begge forældre at forene erhvervsarbejde og familiemæssige forpligtelser. På trods af sådanne tiltag og på trods af kvindernes øgede erhvervsfrekvens vil der dog i lang tid fremover fortsat bestå betydelige forskelle mellem mænds og kvinders pensionsrettigheder. Der er behov for yderligere analyser af ligestillingsaspekterne for at få et klart indtryk af, hvordan de seneste reformer vil indvirke på mænds og kvinders relative vilkår.

Udbygningen af systemerne med garanterede mindsteindkomster må forventes at mindske fattigdomsrisikoen, medens tilkendelse af pensionsrettigheder for perioder med børnepasning eller pleje af ældre familiemedlemmer vil give øgede individuelle pensionsrettigheder. Derimod går tendensen i retning af at nedsætte efterladtepensionen, hvilket afspejler udviklingen i retning af større individuelle pensionsrettigheder som følge af kvindernes øgede erhvervsfrekvens. Det faktum, at supplerende pensionsordninger får stigende betydning, kan komme til at indvirke negativt på ligestillingen mellem mænd og kvinder, selv om der i mange medlemsstater arbejdes på at gøre arbejdsmarkedspensioner mere udbredte. Det er klart, at kvinder har ret til samme pensionsydelse som mænd under de ydelsesdefinerede arbejdsmarkedspensionsordninger, men i de private bidragsdefinerede ordninger vil kvinder muligvis få lavere pensionsydelse, hvis der anvendes køns-specifikke aktuarmæssige faktorer (som afspejler kvindernes højere forventede levealder). I offentlige bidragsdefinerede ordninger (Sverige, Italien) vil der dog blive anvendt aktuarmæssige faktorer baseret på unisex-princippet, således at kvinder og mænd får samme årlige pension for samme indbetalte bidragsbeløb. Nederlandene

har indført et lovfæstet krav om ens pensionsydelse til mænd og kvinder også under bidragsdefinerede ordninger; det træder i kraft i 2005.

Lissabon-målet om en beskæftigelsesfrekvens for kvinder på 60% er fortsat noget lavere end beskæftigelsesfrekvensen for mænd. Opfyldelsen af dette mål vil dog helt sikkert indebære øgede pensionsrettigheder for kvinderne fremover. Skal der opnås yderligere fremskridt, kræver det en samlet indsats på tre vigtige politiske områder, nemlig social beskyttelse, beskæftigelse og familieanliggender, for at sikre en bedre fordeling af rettigheder og ansvar i familien, bedre fordeling af lønnet og ulønnet arbejde mellem mænd og kvinder, bedre kompensation til både mænd og kvinder for børnepasnings- og plejeopgaver og bedre professionelle pasnings- og plejefaciliteter som et alternativ til orlovsperioder.

5.3. Målsætning 11: Påvisning af pensionssystemernes evne til at klare udfordringerne

Gøre pensionssystemerne mere gennemskuelige og nemmere at tilpasse til ændrede forudsætninger, så borgerne fortsat kan have tillid til dem, udvikle pålidelig og let forståelig information om pensionssystemernes fremtidsudsigter på lang sigt, navnlig med hensyn til den sandsynlige udvikling i indkomst- og bidragsniveau, fremme den bredest mulige enighed om pensionspolitik og pensionsreformer og forbedre metodegrundlaget for en effektiv overvågning af pensionspolitikker og pensionsreformer.

Opfyldelsen af de ti fælles målsætninger, der er omhandlet i det foranstående, vil sikre de europæiske pensionssystemers fremtid. Det er imidlertid ikke kun en teknisk-administrativ opgave. Uden en beslutsom politisk ledelse og kraftig tilslutning fra offentligheden til de nødvendige reformforanstaltninger kan der ikke opbygges solide pensionssystemer. Tilvejebringelse af sikre og finansielt bæredygtige pensioner er en stor udfordring for politikerne og myndighederne, for der er tale om meget komplekse problemstillinger. Der går lang tid, før reformerne giver mærkbare virkninger, meget længere end normalt i forbindelse med politiske reformer, men de griber dybt ind i befolkningens tilværelse. Udarbejdelsen og offentliggørelsen af de nationale strategirapporter skulle bidrage til den nødvendige åbne debat om reformer af pensionssystemerne. En fornuftig debat må imidlertid baseres på solid information om pensionssystemernes aktuelle og fremtidige udformning. Det bør være udgangspunktet for tilvejebringelsen af den brede enighed, som er nødvendig for at undgå hyppige kursskift hver gang, der har været valg. Politikerne bør tilstræbe at give befolkningen et klart indtryk af, hvad de kan forvente af deres pensionssystemer – og hvad de selv kan gøre for at forberede deres pensionisttilværelse.

5.3.1. Tilsyn med pensionssystemer

Tilsynet med pensionssystemernes samlede finansielle situation og i stigende grad også deres konsekvenser for den sociale situation er blevet væsentligt forbedret i mange medlemsstater.

Nogle lande har indført lovfæstede krav om jævnlige redegørelser for de offentlige pensionsordninger. Den tyske regering skal hvert år fremlægge en pensionsforsikringsrapport for Forbundsdagen. Den skal omfatte prognoser for det nødvendige bidragsniveau de næste 15 år. Én gang i løbet af hver forbundsdagsperiode skal rapporten også indeholde en oversigt over pensionisternes indkomst-

forhold. I Irland kræves der ifølge loven aktuarmæssige revisioner af landets socialforsikringsfond hvert femte år, og den første rapport dækker perioden 2001-2056. Desuden er de kvartalsvise nationale husstandsundersøgelser tilpasset, så man kan følge forbedringer i arbejdsmarkedspensionernes dækningsgrad (regeringen har et mål på 70% dækning for personer over 30 år og skal gennemgå situationen igen inden 2005).

Løbende tilsyn med hovedparametrene i et pensionssystem er en forudsætning for mere eller mindre automatiske reguleringsmekanismer. Sverige og Italien er gået længst i denne retning med en fast bidragssats og indbyggede automatiske stabilisatorer i systemet, som regulerer ydelserne i takt med, at den forventede levealder stiger, eller antallet af bidragydere falder; tilsynet foregår via de beretninger, som den nationale socialsikringsstyrelse i henhold til loven skal forelægge hvert år. For Tysklands vedkommende skulle det fremgå af de ovennævnte prognoser, om målene for bidragssatser eller ydelsesniveauer ikke kan opfyldes, hvilket i så fald udløser et krav til regeringen om at foreslå reguleringer.

Grækenland og Frankrig påpeger, at deres meget komplekse systemer gør det vanskeligt at tilvejebringe pålidelige oplysninger om systemernes forventede udvikling. Frankrig har dog udviklet forskellige statistiske værktøjer, som også giver mulighed for at foretage mellem- og langsigtede simulationer af pensionssystemet, og data fra de mange forskellige ordninger indsamles og behandles centralt. Også Finland har planer om at forbedre indsamlingen af harmoniserede data fra pensionsselskaberne, og de første resultater forventes offentliggjort i 2003. Det Forenede Kongerige er i færd med at udvikle en ny dynamisk mikrosimulationsmodel til brug for en analyse af pensionspolitikken på lang sigt. Det giver mulighed for at udarbejde skøn over pensionisternes indkomstforhold på grundlag af forskellige hypoteser omkring de offentlige og private pensionsordninger og de økonomiske parametre og således sammenkæde finansielle og sociale aspekter.

Med hensyn til informationer om private pensionsordninger gøres der i den nederlandske nationale strategirapport opmærksom på, at den nederlandske tilsynsmyndighed, PVK, siden 1994 har været forpligtet til at indsamle årlige data om supplerende pensioner, bl.a. om dækningen og ydelsernes størrelse. I Danmark, hvor de bidragsdefinerede ordninger er fremherskende, lægges der vægt på data om de finansielle resultater. Finanstilsynet offentliggør en række nøgletal opgjort på et ensartet grundlag vedrørende administrationsomkostninger og forrentning af pensionsmidlerne.

I nogle lande har man ladet udarbejde ad hoc-rapporter som grundlag for debatten om pensionsreformer. Det centrale planlægningskontor i Nederlandene har offentliggjort en omfattende økonomisk analyse af aldringens indvirkning på de offentlige finanser, sundhedsvæsenet og pensionerne i Nederlandene; analysen har dannet grundlag for en række politiske beslutninger. Det blev anbefalet at lade denne analyse opdatere hvert fjerde år.

Finland er det eneste land, der omtaler opinionsundersøgelser af befolkningens tillid til pensionssystemet. Sådanne undersøgelser gennemføres fra tid til anden og giver mulighed for at følge befolkningens holdninger til pensionssystemet. Den seneste opinionsundersøgelse fandt sted i slutningen af 2001 og viste stigende tillid.

Der er helt klart mulighed for yderligere forbedringer i de fleste medlemsstater, men kun Grækenland fremlægger en meget kritisk vurdering af forholdene i Grækenland med hensyn til tilsynet med pensionssystemet. Opbygning af tillid til systemet er et centralt emne i den græske rapport, og det understreges, at det er nødvendigt at gennemføre strukturændringer, før det vil være realistisk at formidle den form for information, der er omhandlet under denne målsætning. Åbenheden og gennemskueligheden hæmmes af den kraftige opdeling af systemet og den komplicerede lovgivning. Desuden anføres det i rapporten, at mange pensionskasser ikke overholder den lovfæstede forpligtelse til at gennemføre aktuarmæssige undersøgelser hvert femte år. Situationen må forventes at blive bedre, når pensionskasserne samles i større enheder, og der er oprettet en national aktuarmyndighed.

5.3.2. *Mekanismer for tilvejebringelse af bred politisk enighed*

De ovenfor beskrevne mekanismer vil bidrage til en mere saglig politisk debat i medlemsstaterne og forhåbentlig bredere enighed om de nødvendige politiske løsninger. Behovet for bred enighed på dette felt er almindeligt anerkendt, og flere medlemsstater henviser til strukturer, hvori alle interesserede parter er repræsenteret og inddraget i udformningen af pensionspolitikken.

I flere nationale strategirapporter lægges der stor vægt på arbejdsmarkedets parter ledende rolle. Det er indlysende, hvor det drejer sig om arbejdsmarkedspensionsordninger baseret på kollektive overenskomster (som i Danmark og Nederlandene), men i nogle lande er de også inddraget i visse offentlige ordninger. I Finland udformes den indkomstafhængige pensionsordning på grundlag af forhandlinger med arbejdsmarkedets parter, som derefter udmøntes i lovgivning af parlamentet. Arbejdsmarkedets parter er ligeledes repræsenteret i mange af de rådgivende organer på pensionsområdet, der findes i EU.

To lande lægger i særlig grad vægt på aftaler baseret på et bredt samarbejde. Sverige oplyser således, at det nye pensionssystem er resultatet af forhandlinger i perioden fra 1991 til 1994 mellem repræsentanter for samtlige partier. Fem ud af de syv partier, der er repræsenteret i den svenske *Riksdag*, støttede reformforslaget og fortsatte samarbejdet i en implementeringsgruppe, som forberedte vedtagelsen af reformen i 1998 og fortsat fører tilsyn med dens gennemførelse. Den spanske "Toledo Pact" er et sæt anbefalinger, parlamentet fremsatte i 1995 efter ekspert-høringer i et parlamentsudvalg bestående af repræsentanter for partier fra alle politiske fløje. I modsætning til i Sverige blev anbefalingerne fra parlamentet ikke direkte udmøntet i en regeringspolitik, men blev først forelagt for de største fagforeninger, som nåede til enighed med regeringen i oktober 1996. En ny reform-aftale mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter trådte i kraft i april 2001 og skal løbe frem til 2004; aftalen dækker navnlig mindstepensioner, pensionsreservefonden og fleksibel pensionering.

Samarbejde og tilvejebringelse af bred enighed betragtes som et væsentligt element i formuleringen og implementeringen af pensionspolitikken i Irland, hvor pensionsstrategien er baseret på omfattende høringer og aftaler med arbejdsmarkedets parter, interessegrupper og industrien. Ideologiske målsætninger og kvantitative mål er indarbejdet i såkaldte "National Partnership Agreements". Det Forenede Kongerige opererer med en mindre institutionaliseret model end de fleste øvrige medlemsstater: reformerne forberedes af rådgivende udvalg og danner grundlag for drøftelser med

en bred vifte af berørte parter, herunder repræsentanter for industrien og fagbevægelsen, men også pensionistorganisationer og pensionsudbydere.

5.3.3. *Information til de pensionsberettigede*

Formidling af information til de pensionsberettigede om optjente rettigheder og forventede pensionsudbetalinger betragtes som en meget vigtig opgave. Denne form for information er måske ikke kontraktligt bindende rent formelt, men den skaber forventninger og sætter de ansvarlige for en pensionsordning under pres for at levere resultater i form af ydelser, der lever op til disse forventninger. Bedre informering af de pensionsberettigede kan således betragtes som tegn på, at politikerne og de ansvarlige for forvaltningen af pensionsordningerne har tiltro til, at pensionssystemet vil kunne leve op til forventningerne.

Medlemsstaterne oplyser, at der er sket betydelige forbedringer med hensyn til den information, der formidles til de pensionsberettigede om deres lovfæstede pensionsrettigheder. Tidligere var den normale fremgangsmåde tilsyneladende, at der kun blev givet oplysninger efter anmodning og primært til personer tæt på pensionsalderen, medens den nye tendens klart går i retning af at fremsende pensionsoversigter med jævne mellemrum til alle medlemmerne af en given pensionsordning. Sverige var først på banen med den "orange pensionskuvert", der siden 1999 sendes hvert år til alle, som er omfattet af den offentlige pensionsordning. Kuverten indeholder oplysninger om pensionsrettigheder optjent i det foregående år, den samlede akkumulerede teoretiske pensionskapital og en prognose for den fremtidige pension baseret på forskellige hypoteser om økonomisk vækst, afkast og pensionsalder.

Tyskland vil gøre noget tilsvarende fra 2004, når de lovbestemte pensionsforsikrings-selskaber hvert år skal fremsende "pensionsinformationsoversigter" til alle pensionsforsikrede over 27 år. Af oversigten vil fremgå pensionsrettigheder optjent til dato og det pensionsbeløb, der ville komme til udbetaling ved tab af erhvervsevnen. Desuden indeholder oversigten et overslag over den fremtidige alderspension baseret på den forudsætning, at den nuværende beskæftigelse fortsætter frem til pensionsalderen. For pensionsforsikrede over 54 år fremsendes der en pensionsoversigt tre gange om året med oplysninger om pensionsbeløbet på grundlag af gældende lovgivning.

I Finland fremsendes der pensionsoversigter senest 12 måneder efter en ansættelseskontrakts ophør i den private sektor. Kommuntalt ansatte over 35 år får en oversigt hvert femte år. I henhold til en ny lovgivning fra 2000 i Portugal skal pensionsforsikrede regelmæssigt informeres om deres pensionsrettigheder.

Flere nationale strategirapporter redegør for initiativer, der gør pensionsoplysninger tilgængelige på Internettet. Der kan være tale om generel information om gældende lovgivning (Østrig) eller information om den enkeltes pensionsforhold (Finland, Danmark, Portugal). Personer, der er omfattet af den generelle pensionsordning i Frankrig, har et lovfæstet krav på individuel information om deres pensionsrettigheder, når de er fyldt 58 år. Simulationer af pensionsrettigheder baseret på typiske eksempler er tilgængelige på Internettet.

Bedre adgang til information gælder ikke kun de offentlige ordninger. I nogle tilfælde kan lovgivningen om informationsformidling være endnu mere omfattende for private pensionsordninger end for de offentlige ordninger. I Belgien skal arbejdsgiverne hvert år give de pensionsberettigede oplysning om de til dato optjente

rettigheder og om, hvornår pensionen kan komme til udbetaling. I Danmark har livsforsikringsselskaber og tværgående pensionskasser i forvejen pligt til at informere forsikringstagere og medlemmer, og der er planer om at udvide informationspligten til også at omfatte firmapensionskasserne. Hjemmesiden *PensionsInfo* er et samarbejde mellem de offentlige myndigheder og private pensionsudbydere, og her kan den enkelte få et billede af sine samlede pensionsrettigheder. I Irland vil personer med "Personal Retirement Savings Accounts" kunne gøre krav på jævnlige opdateringer af den aktuelle og forventede værdi af de ydelser, de kan forvente fra ordningen. Medlemmer af arbejdsmarkedspensionsordninger i Luxembourg har ret til regelmæssig information om de forventede pensionsydelse ved slutningen af deres erhvervskarriere og om deres garanterede rettigheder i tilfælde af jobskifte eller arbejdsgiverens konkurs. De britiske myndigheder samarbejder med arbejdsgiverne og pensionsudbydere om på frivillig basis at kunne tilbyde "kombinerede pensionsprognoser", der omfatter pensionsrettigheder både i offentligt regi og under private pensionsordninger. Desuden skal bidragsdefinerede ordninger fra april 2003 give medlemmerne en årlig oversigt over deres forventede pension baseret på forskellige hypoteser.

Bedre individuel information vil skabe øget interesse for pensionsanliggender, men det sætter ikke nødvendigvis den enkelte i stand til at gøre noget ved det, hvis man føler, man burde sikre sin pensionisttilværelse bedre. Det Forenede Kongerige har lanceret en "Pensions Education Publicity Campaign" for at oplyse befolkningen om nødvendigheden af at spare op til pensionen og om de foreliggende muligheder.

5.3.4. *Konklusion: Information som en væsentlig forudsætning for ændringer*

Målsætning 11 kan forekomme mindre væsentlig i forhold til de foregående 10 målsætninger, men den kan få gennemgribende indvirkning på pensionssystemernes fremtid. Tilvejebringelse af bred enighed har været en absolut forudsætning for, at det er lykkedes at gennemføre pensionsreformer. Hovedparten af de reformforanstaltninger, der er omtalt i denne rapport, har også involveret oprettelse af mere permanente mekanismer, som både skal sikre kontinuiteten og i givet fald danne grundlag for yderligere reformdrøftelser. Information af den fornødne kvalitet om pensionssystemer til både de politiske beslutningstagere og befolkningen skulle gøre det lettere at skabe den nødvendige enighed omkring reformerne – og kan muligvis også give øget tilslutning til automatiske stabiliseringsmekanismer, hvis det kan påvises, at risiciene er acceptable.

Løbende information til den enkelte om hans eller hendes pensionsrettigheder giver en følelse af selvstændigt ansvar for pensionsforholdene. Det kan være med til at ændre selve karakteren af visse pensionssystemer og fremskynde udviklingen i retning af ordninger, hvor optjeningen af rettigheder foregår mere lineært og afhænger mere direkte af indbetalte bidrag eller andet, der kan afføde pensionsrettigheder (f.eks. pasning af børn eller pleje af familiemedlemmer).

Det er klart, at muligheden for at formidle fornuftig information i høj grad afhænger af systemets karakter. De strategier, der er udviklet inden for det stærkt integrerede svenske system og planlagt for det tyske system, vil nok vanskeligt kunne overføres til andre systemer. Det står dog klart, at medlemsstaterne tillægger spørgsmålet stor betydning, og at der er rige muligheder for at udveksle oplysninger og erfaringer om god praksis på dette felt.

6. GENERELLE KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

6.1. Opfyldelse af de fælles målsætninger

I de nationale strategirapporter redegøres der for en lang række positive udviklinger i relation til de fælles målsætninger. De viser medlemsstaternes vilje til at tage de finansielle udfordringer op uden at underminere de sociale formål med deres pensionssystemer. Denne balance mellem sociale og finansielle hensyn er forudsætningen for, at det lykkes rent politisk at gennemføre pensionsreformer.

Sikring af tilstrækkelige pensioner

Forebyggelse af social udstødelse – Alle medlemsstaterne sørger gennem obligatorisk medlemskab af pensionsordninger for, at folk normalt optjener pensionsrettigheder, der om muligt bidrager til at gøre dem økonomisk uafhængige i alderdommen. Derudover findes der ordninger, der sikrer en mindsteindkomst til ældre, som af den ene eller anden grund ikke selv har optjent tilstrækkelige pensionsrettigheder. Takket være pensionssystemerne er alderdom ikke længere synonymt med fattigdom for en stor del af befolkningen. Indkomstdata fra EU's Husstandspanel (ECHP) viser, at risikoen for at leve i fattigdom (dvs. på en indkomst under 60% af medianindkomsten) i 1998 kun var en smule højere for personer over 65 år end for personer under 65 år. I nogle lande er fattigdomsrisikoen dog fortsat højere for de ældre og navnlig for ældre kvinder. I de nationale strategirapporter redegøres der for en lang række foranstaltninger, der skal nedbringe fattigdomsrisikoen, bl.a. garanterede mindsteindkomster og forskellige kontant- og naturalydelse. Hertil kommer, at de fremtidige pensionister, og det gælder navnlig kvinderne, må forventes at optjene flere pensionsrettigheder som erhvervsaktive.

Mulighed for at opretholde den hidtidige levestandard – Pensionssystemer, der omfatter en søjle 1-ordning med faste eller indkomstafhængige pensionsbeløb, private arbejdsmarkedspensionsordninger (søjle 2) og individuelle pensionsopsparingsordninger (søjle 3) giver befolkningen i EU gode muligheder for at opretholde deres levestandard også som pensionister. Det afspejles i gennemsnitsindkomsterne for personer over 65 år, som lå tæt på 90% af gennemsnittet for personer under 65 år. Hovedparten af disse pensionsindkomster hidrører fra søjle 1-ordninger, som må forventes fortsat at være den vigtigste indkomstkilde for de ældre i de fleste medlemsstater. I de nationale strategirapporter redegøres der imidlertid for en række pensionsreformer, som allerede er gennemført, og som har til formål at holde den fremtidige stigning i udgifterne til offentlige pensioner nede og give øget plads for private pensionsordninger. Et vigtigt middel i denne forbindelse til at sikre tilstrækkelige pensioner også i fremtiden er at give folk mulighed for at optjene yderligere pensionsrettigheder ved at udskyde pensioneringen. Arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensionsopsparinger er ligeledes under udvikling i mange medlemsstater, således at lavere indkomst fra søjle 1-ordninger kan erstattes af højere ydelser fra private ordninger. Frivillig pensionsopsparing kan dog næppe forventes automatisk at udfylde det hul, der opstår, når ydelserne fra de offentlige ordninger reduceres. Stadigt flere lande giver derfor arbejdsmarkedets parter mulighed for at opnå sektordækkende pensionsordninger baseret på obligatoriske kollektive overenskomster, der kan sikre rigtigt mange mennesker pensionsdækning.

Øget solidaritet – Medlemsstaterne indbygger stærke omfordelingslementer i deres søjle 1-ordninger, navnlig i form af garanterede mindstepensioner eller tilkendelse af pensionsrettigheder for visse perioder uden pensionsgivende indkomst (f.eks. arbejdsløshed, uddannelse, forældreorlov osv.). Det er ikke uforeneligt med ønsket om en tættere sammenhæng mellem bidrag og ydelser, navnlig ikke hvis solidaritetslementerne finansieres via statsbudgettet. Der kan også være markante solidaritetslementer i de arbejdsmarkedspensioner, der er baseret på kollektive overenskomster. Den seneste undersøgelse af indkomstforholdene viser, at der i EU i gennemsnit er noget mindre indkomstforskelle blandt de ældre end i befolkningen som helhed.

Pensionssystemernes finansielle bæredygtighed

Øget beskæftigelse – Alle medlemsstaterne betragter deres bestræbelser på at øge beskæftigelsesfrekvenserne som et vigtigt element i en langsigtet strategi for at gøre pensionssystemerne finansielt bæredygtige. Højere beskæftigelsesfrekvens er ensbetydende med, at flere mennesker kan bidrage til finansieringen af ydelserne og dermed at niveauet for ydelserne kan opretholdes. Prognoser for udgifterne til offentlige pensioner²¹ viser, at hvis de mål for beskæftigelsen, der blev opstillet i Lissabon, opfyldes, og der opnås vedvarende vækst i beskæftigelsen også efter 2010, kan stigningen i udgifterne til offentlige pensioner udtrykt i procent af BNP reduceres med ca. en tredjedel i 2050 sammenholdt med referencescenariet baseret på uændrede politikker. Det betyder, at højere beskæftigelsesfrekvenser ikke i sig selv er nok til at løse problemet omkring pensionssystemernes finansielle bæredygtighed.

Længere forbliven på arbejdsmarkedet – I dag forlader de fleste mennesker i Europa arbejdsmarkedet før den formelle pensionsalder. Hvis den reelle pensionsalder kan forhøjes med et år, uden at det indebærer øgede pensionsrettigheder, vil den forventede stigning i pensionsudgifterne blive reduceret med 0,6-1 procentpoint af BNP i 2050. Det betyder, at en forhøjelse af den reelle pensionsalder med et år ville absorbere ca. 20% af den forventede gennemsnitlige stigning i pensionsudgifterne i 2050. Medlemsstaterne har erklæret, at de vil satse på at få udskudt tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet; de er i færd med at revidere både de systemer, der giver mulighed for tidlig tilbagetrækning, og deres arbejdsmarkedspolitik, og samtidig arbejder de på at øge erhvervsfrekvensen blandt de ældre²². I mange tilfælde gennemføres reformerne imidlertid for langsomt i forhold til, hvad der er nødvendigt for at nå de mål, der blev opstillet i Stockholm og Barcelona for beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere (50% i 2010 sammenholdt med 38,5% i dag) og for en forhøjelse af den reelle pensionsalder med 5 år inden 2010.

Bæredygtige pensionssystemer baseret på sunde offentlige finanser – Nogle medlemsstater har allerede iværksat – eller er ved at iværksætte – helhedsstrategier, der skal sikre pensionssystemernes og de offentlige finansers bæredygtighed generelt i overensstemmelse med den treleddede strategi (forøgelse af beskæftigelsesfrekvenserne, nedbringelse af den offentlige gæld og reformer af selve pensionssystemerne), der indgår i de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker. Der kan imidlertid forventes store stigninger i udgifterne til offentlige pensioner i de

²¹ Udarbejdet af medlemsstaterne i 2001 på foranledning af Udvalget for Økonomisk Politik.

²² Fælles rapport til Det Europæiske Råd i Barcelona, *Forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen og fremme af aktiv aldring*.

fleste medlemsstater og nogle lande kæmper desuden med høje gældsrafer og behov for budgetsaneringer. Det er nødvendigt at gennemføre yderligere reformer på alle tre områder, navnlig yderligere pensionsreformer i de medlemsstater, som endnu ikke har sikre pensionssystemernes finansielle bæredygtighed på lang sigt. Det blev fremhævet i de overordnede retningslinjer for 2002 for de økonomiske politikker, hvor behovet for at gennemføre reformer af pensionssystemerne "ledsaget af et sundt finansielt grundlag" blev understreget, og der blev rettet specifikke henstillinger desangående til en lang række medlemsstater.

Afbalanceret regulering af ydelser og bidrag – Medlemsstaterne er indstillet på at sikre befolkningen tilstrækkelige pensioner på trods af det stigende antal ældre, men de er også klar over, at det ikke kan gøres ved at lægge alt for store byrder på de kommende generationer af erhvervsaktive. For at undgå negative virkninger for beskæftigelsen bør man sørge for ikke at øge den samlede skattebyrde, navnlig på arbejdskraft, og opnå en bæredygtig balance mellem skatten på arbejdskraft på den ene side og andre former for beskatning, herunder af kapital, på den anden side. Der er ingen medlemsstater, der forestiller sig, at de øgede pensionsudgifter skal finansieres udelukkende ved en forhøjelse af bidragssatserne. Flere medlemsstater har fastsat en øvre grænse for bidragssatserne. I de nye principielt bidragsdefinerede pensionsordninger reguleres ydelserne automatisk for at opretholde den finansielle balance i systemerne, navnlig i relation til den stigende forventede levealder. I foregribelse af de finansielle konsekvenser, de store årganges pensionering vil få for pensionssystemerne i de kommende tiår, har flere medlemsstater oprettet reservefonde inden for de offentlige pensionssystemer, så de undgår voldsomme stigninger i bidragene. Nogle forventer at få råd til større overførsler fra statsbudgettet til de offentlige pensionsordninger takket være en nedbringelse af den offentlige gæld i løbet af de kommende år og dermed lavere renteudgifter – eller takket være øget skatteprovenu fra fremtidige pensionsydelse med udskudt beskatning. Flere medlemsstater har iværksat foranstaltninger med henblik på en gradvis nedsættelse af dækningsgraden under de offentlige ordninger, samtidig med at der bliver bedre mulighed for at foretage supplerende privat pensionsopsparring.

Sikring af en tilstrækkelig og finansielt solid privat pensionsopsparring – Spørgsmålet om finansiell bæredygtighed er ikke kun relevant for offentlige skattefinansierede (pay-as-you-go) pensionsordninger. Opsparingsbaserede pensionsordninger afhænger af udviklingen på kapitalmarkederne. De risici, der er forbundet med opsparingsbaserede ordninger, kan reduceres betydeligt gennem et effektivt tilsyn og forsvarlig forvaltning af pensionsmidlerne. Der er gjort gode fremskridt i retning af en mere hensigtsmæssig lovgivning omkring de opsparingsbaserede ordninger i hele EU; i denne forbindelse kommer det direktiv om de arbejdsmarkedsorienterede pensionskassers aktiviteter, som er til behandling i Rådet og Europa-Parlamentet, til at spille en vigtig rolle. Der er også gjort fremskridt med hensyn til at nedbringe administrationsomkostningerne ved de private ordninger, der normalt er betydeligt højere end ved de offentlige ordninger. Det kan indebære store fordele i og med, at det kan gøre de private ordninger økonomisk mere overkommelige og dermed lettere tilgængelige for langt flere.

Modernisering af pensionssystemerne

Tilpasning af pensionssystemerne til mere fleksible beskæftigelses- og karrieremønstre – De lovbestemte ordninger imødekommer i det store og hele behovet for også at sikre personer med atypisk arbejde (deltidsarbejde, vikararbejde, selv-

stændige) eller skiftende job. Derimod giver søjle 2-ordningerne anledning til problemer for begge kategorier. De medlemsstater, hvor arbejdsmarkedspensionsordninger er meget udbredt, er klar over problemerne og er begyndt at gøre noget ved dem gennem lovgivning eller kollektive overenskomster. På trods af de forbedringer, der er opnået i mange medlemsstater, kan situationen endnu ikke anses for tilfredsstillende: arbejdstagere med atypiske ansættelsesforhold er stadigvæk ringere dækket af arbejdsmarkedspensionsordningerne, og i mange medlemsstater afslutter arbejdstagere, som skifter job, ofte deres erhvervskarriere med ringere arbejdsmarkedspensionsrettigheder end arbejdstagere, der bliver hos den samme arbejdsgiver.

Ligestilling mellem mænd og kvinder – Medlemsstaterne er i færd med gradvist at tilpasse deres pensionssystemer til mænds og kvinders ændrede sociale og økonomiske roller. De er ved at gå væk fra direkte forskelsbehandling på pensionsområdet til fordel for hjemmegående husmødre, der blev forsørget af ægtemanden, og indfører i stedet nye regler, der skal gøre det lettere for begge forældre at forene familiemæssige forpligtelser og erhvervsarbejde. På trods af sådanne foranstaltninger og på trods af kvindernes øgede erhvervsfrekvens vil der dog fortsat i lang tid fremover bestå væsentlige forskelle mellem mænds og kvinders pensionsrettigheder. Der er brug for yderligere undersøgelser af de to køns pensionsforhold for at kunne vurdere de seneste reformers – specielt udviklingen af supplerende pensionsordninger – virkninger for mænds og kvinders relative situation.

Påvisning af pensionssystemernes evne til at klare udfordringerne – Hovedparten af medlemsstaterne har bestræbt sig på at gøre deres pensionssystemer mere gennemskuelige gennem systematisk informering af den enkelte om hans eller hendes pensionsrettigheder og løbende tilsyn med det samlede pensionssystemes effektivitet og bæredygtighed. Det er vigtigt både for at give den enkelte mulighed for at planlægge sin tilbagetrækning og sikre sig økonomisk, så vedkommende kan opretholde den ønskede levestandard, men også for at garantere systemets levedygtighed og stabilitet på lang sigt og dermed skabe tillid i befolkningen til pensionssystemerne fremover. Pålidelig og relevant information om pensionssystemerne til både politikere og borgere vil nok også gøre det lettere at tilvejebringe den nødvendige enighed om pensionsreformerne. Regelmæssig informering af den enkelte om hans eller hendes pensionsrettigheder giver en følelse af medindflydelse og selvstændigt ansvar for pensionsforholdene. Det kan være med til at ændre selve karakteren af visse pensionssystemer og fremskynde udviklingen i retning af ordninger, hvor optjeningen af rettigheder foregår mere lineært og afhænger mere direkte af indbetalte bidrag eller andet, der kan afføde pensionsrettigheder (f.eks. pasning af børn eller pleje af familiemedlemmer).

* * *

Det er vigtigt at fastholde tempoet i reformprocessen for at sikre, at der fortsat kan finansieres tilstrækkelige pensioner. Reformerne skal ses i sammenhæng med medlemsstaternes samordnede bestræbelser på at implementere den vækststrategi, der blev vedtaget på topmødet i Lissabon, og som også omfatter struktur- og finanspolitiske reformer og bedre og mere produktive offentlige investeringer. I de fleste medlemsstater vil aldringen af befolkningen begynde at få mærkbare virkninger for pensionssystemerne og give befolkningen klare signaler om, hvad man kan forvente af pensionssystemerne, og hvad man selv kan gøre for at sikre sig en acceptabel levestandard som pensionist.

6.2. Yderligere samarbejde på EU-plan

Pensionsreformer er næsten en kontinuerlig proces i de fleste lande, og virkningerne af tidligere reformer må evalueres, så man kan kontrollere, om de har givet de ønskede resultater i finansiel og social henseende. Denne første omfattende udveksling af oplysninger bør derfor følges op på forskellig måde.

En af de vigtigste opgaver må være at få udviklet fælles indikatorer, som gør det muligt at måle, i hvilket omfang de fælles målsætninger er opfyldt. Der arbejdes med dette spørgsmål i "Indicators Sub-Group" under Udvalget for Social Beskyttelse, og – for så vidt angår den finansielle bæredygtighed – i "Ageing Working Group" under Udvalget for Økonomisk Politik. Indikatorerne bør ikke blot fokusere på den aktuelle situation eller situationen for få år siden (ECHP-data afspejler situationen for 4-5 år siden). De bør så vidt muligt også omfatte prognoser for den fremtidige udvikling, således som det er tilfældet med de indikatorer for bæredygtigheden på lang sigt, der anvendes i forbindelse med vurderingen af stabilitets- og konvergensprogrammerne. Andre eksempler er de udgiftsprognoser, der udarbejdes af "Ageing Working Group", eller det forsøg på at beregne forventede dækningsgrader, der gøres i "Indicators Sub-Group" under Udvalget for Social Beskyttelse. Ud over indikatorer for opfyldelsen af de enkelte målsætninger kan det også være nyttigt med jævne mellemrum at vurdere den generelle tillid til pensionssystemerne, således som det sker i Finland.

De seneste ECHP-data vedrører indkomstforholdene i 1998, dvs. før mange af de vigtige reformer, som er omtalt i de nationale strategirapporter, og de viser, at ca. 20% af de ældre i Europa var i risiko for at komme til at leve i fattigdom. Der bør sættes på at forbedre kvaliteten af indkomstdata og sørge for, at de foreligger på et tidligere tidspunkt, hvis man skal kunne følge med i, om pensionerne er tilstrækkelige. Desuden er der behov for indikatorer til beskrivelse af pensionssystemernes tilstrækkelighed i fremtiden, navnlig efter de seneste reformer af pensionssystemerne og udviklingen af søjle 2-ordninger.

De nationale strategirapporter og det første "peer review" på pensionsområdet, der fandt sted på grundlag af disse rapporter den 23.-24. oktober 2002, bekræftede, at der er rig mulighed for at lære af hinandens erfaringer. Sådanne udvekslinger af informationer og erfaringer bør videreføres og gå mere i dybden med fokus på bestemte emner.

Dette samarbejde på pensionsområdet må udvides til at omfatte de nye medlemsstater. Det Europæiske Råd i Göteborg opfordrede ansøgerlandene til at overføre EU's målsætninger på det økonomiske og sociale område og miljøområdet i deres nationale politikker. Opbygningen af tilstrækkelige, finansielt bæredygtige og moderne pensionssystemer er led i disse målsætninger, der skal udmøntes i nationale politikker, og Rådet og Kommissionen opfordrer kandidatlandene til i denne forbindelse at gøre brug af de erfaringer i medlemsstaterne, der er beskrevet i den foreliggende rapport.

Kandidatlandene bør navnlig opfordres til at udarbejde deres egne nationale strategirapporter baseret på de 11 fælles målsætninger. Der vil kunne afholdes forberedende møder med Kommissionen sidst på foråret eller i starten af sommeren 2003, således at kandidatlandene kan udarbejde deres strategier og forelægge deres rapporter umiddelbart efter tiltrædelsen.

Endelig skal man huske på, at den fælles rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse og Udvalget for Økonomisk Politik vedrørende målsætninger og arbejdsmetoder på pensionsområdet, som blev forelagt for Det Europæiske Råd i Laeken i december 2001, indeholder en opfordring til Kommissionen og Rådet om inden udgangen af 2004 at vurdere målsætningerne og arbejdsmetoderne og træffe beslutning om målsætninger, metoder og tidsplan for den fortsatte koordinering på pensionsområdet. Rapporterne fra de nye medlemsstater samt eventuelle ajourføringer af de strategirapporter, de nuværende 15 medlemsstater har forelagt, kommer til at indgå i denne vurdering.

BILAG - LANDERESUMÉER

Dette afsnit indeholder en kort redegørelse for hovedtrækkene i de enkelte medlemsstaters pensionssystemer, de vigtigste udfordringer, de står over for, og de reformforanstaltninger, der til dato er truffet for at tage disse udfordringer op. Derudover præsenteres der nogle baggrundsstatistikker om pensionisternes indkomstsituation, den nuværende og den forventede udvikling i de offentlige pensionsudgifter som en procentdel af BNP og omfanget af den politiske indsats for at øge pensionssystemets økonomiske bæredygtighed.

Disse statistikker fortæller naturligvis ikke den fulde historie, men de er et nyttigt redskab til fremme af forståelsen af pensionisternes situation og af pensionssystemerne i medlemsstaterne. Undergruppen om indikatorer under Udvalget for Social Beskyttelse og arbejdsgruppen om ældre under Udvalget for Økonomisk Politik arbejder fortsat på en detaljeret række af fælles indikatorer, og det er en stor opgave. Oplysningerne i disse tabeller bør derfor ikke anvendes som indikatorer for opstilling af landene i rangorden.

De forventede offentlige pensionsudgifter i 2050 er det første forsøg af denne art på EU-plan. Disse er først og fremmest skøn over befolkningsaldringens følgevirkninger på de offentlige pensionsudgifter. Som det er tilfældet med enhver øvelse, der dækker en lang tidsperiode, skal resultaterne af disse prognoser tolkes med forsigtighed.

Formålet med disse fremskrivninger var at undersøge de offentlige finansers bæredygtighed på lang sigt på et sammenligneligt grundlag i alle EU-lande. ØKOFIN-Rådet har besluttet, at denne øvelse vil blive gentaget, muligvis i 2005, når tallene fra de nye folketællinger, der kan danne et stabilt grundlag for nye befolkningsprognoser, foreligger. Derudover påtænkes der ligeledes gennemført yderligere finjusteringer af metoden til udarbejdelse af udgiftsprognoser. Disse omfatter f.eks. medtagelse af fremtidige indtægter og andre former for sociale udgifter, der muligvis berøres af de demografiske ændringer (navnlig sundhed og langtidspleje). Disse spørgsmål drøftes i arbejdsgruppen om ældre under Udvalget for Økonomisk Politik.

Endvidere fokuserer disse prognoser på offentlige pensionsudgifter, herunder behovsbestemte aldersydelse, men de omfatter ikke privattegnede pensioner. Det bør bemærkes, at nogle medlemsstater har en meget højere andel af privattegnede pensioner end andre. Med hensyn til de ældres fremtidige levestandarder arbejdes der fortsat på at fastlægge indikatorer til beskrivelse af den fremtidige udvikling i pensionisternes kompensationsgrader i en række hypotetiske tilfælde, muligvis også ved hjælp af mikrosimuleringsteknikker.

Baggrundsstatistikker til den fælles rapport om pensioner: Metodik

Fattigdomsrisiko defineres som andelen af personer med en justeret, disponibel indkomst, der ligger under en fattigdomsrisiko-tærskel. Justeret, disponibel indkomst defineres som husholdningens samlede disponible indkomst divideret med dens

"ækvivalente størrelse" for at tage hensyn til dens størrelse og sammensætning²³. Fattigdomsrisiko-tærsklen er fastsat til 50 % og 60 % af den nationale, medianjusterede disponible indkomst. Det skal bemærkes, at indtægter fra leje af egen bolig eller boligudgifter under markedsløjen, dvs. lejeværdi, ikke er medtaget i definitionen af indkomst. Medtagelse af denne indkomstparameter kunne betyde en væsentlig forskel i målingen af fattigdomsrisikoen. *Kilde:* De Europæiske Fællesskabers Husholdningspanel, 1999-undersøgelsen (udgaven af brugerdata-basen fra december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige; vægtingen af de spanske oplysninger vil blive taget op). Oplysningerne vedrører enkeltpersoners sociodemografiske forhold i 1999 og deres indkomstsituation det foregående år, 1998, da årsindkomsten, der beregnes på grundlag af alle indkomstkompone-nter for såvel enkeltpersoner som husholdninger, i ECHP vedrører året før det år, hvor undersøgelsen gennemføres.

Ulighed i indkomstfordelingen (eller kvintilsatsen) defineres som forholdet mellem den samlede indkomst for de 20 %, som har den højeste indkomst i en given befolkning (højeste kvintil), og de 20 % af den samme befolkningsgruppe, som har den laveste indkomst (laveste kvintil). Indkomst skal forstås som justeret, disponibel indkomst og defineres som husholdningens samlede disponible indkomst divideret med dens "ækvivalente størrelse". Definitionen af indkomst omfatter ikke lejeværdi. *Kilde:* De Europæiske Fællesskabers Husholdningspanel, 1999-undersøgelsen. Oplysningerne vedrører enkeltpersoners sociodemografiske forhold i 1999 og deres indkomstsituation det foregående år, 1998, da årsindkomsten, der beregnes på grundlag af alle indkomstkompone-nter for såvel enkeltpersoner som husholdninger, i ECHP vedrører året før det år, hvor undersøgelsen gennemføres.

I forbindelse med indikatoren for **indkomst for aldersgruppen 65 år og derover i forhold til indkomsten for aldersgruppen 0-64 år** defineres indkomst også som justeret, disponibel indkomst som defineret ovenfor.

Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050): den forventede samlede stigning i de offentlige pensionsudgifter mellem 2000 og 2050 udtrykt i procent af BNP, opdeles i de vigtigste bestemmende faktorer. Summen af disse bidrag plus en restsum svarer til det samlede beløb.

Disse fremskrivninger giver et skøn over befolkningsaldringens følgevirkninger på de offentlige pensionsudgifter. Grundscenariet, hvis resultater fremgår af tabellerne, forudsætter uændrede politikker inden for pensionssystemet. De underliggende antagelser for befolkningsudviklingen og den makroøkonomiske udvikling blev vedtaget i fællesskab i arbejdsgruppen om ældre under Udvalget for Økonomisk Politik, idet man erkendte, at sådanne beregninger, der dækker en meget lang tidsperiode, er behæftet med en betydelig grad af usikkerhed. Der blev gennemført en række sensitivitetsanalyser for at afprøve forskellige antagelsers virkninger på resultaterne. Generelt kunne man på grundlag af disse analyser konkludere, at resultaterne af grundscenariet er solide og giver et godt billede af størrelsesordenen af den forestående demografiske udfordring. Selv om tallene for "offentlige pensioner" i disse beregninger omfatter alle de offentlige udgifter til ældre og ikke

²³

Der anvendes den ændrede OECD-ækvivalensskala, der vægter den første voksne med 1,0, andre medlemmer af husholdningen på 14 år eller derover vægtes med 0,5, mens børn under 14 år vægtes med 0,3.

kun alderspensioner, kan prognoserne dog dække lidt forskellige ting i de forskellige lande. Endvidere indgår meget nye reformer i nogle medlemsstater ikke i prognoserne, men i teksten i landeresuméerne gøres der rede for deres karakteristika og, hvor det er muligt, for deres indvirkning på de forventede pensionsudgifter.

Aggregatet "pensionsudgifter" dækker i henhold til ESSPROS-definitionen mere bredt end offentlige udgifter og omfatter ligeledes udgifter til private sociale sikringsordninger. "Pensionsudgifter" er summen af syv forskellige kategorier af ydelser som defineret i ESSPROS-håndbogen 1996: invalidepension, førtidspension som følge af nedsat erhvervsevne, alderspension, førtidig alderspension, delpension, efterladtepension og førtidspension begrundet i arbejdsmarkedsforhold. Nogle af disse ydelser (f.eks. invalidepensioner) kan udbetales til personer, som ikke har nået den almindelige pensionsalder.

BELGIEN

Pensionssystemet i hovedtræk

Søjle et, der er et indtægtsbestemt pensionssystem med løbende indbetalinger, består af en generel, obligatorisk ordning omfattende alle lønmodtagere i den private sektor (omkring 70 % af pensionisterne modtager en ydelse fra denne ordning), en ordning for selvstændige (liberale erhverv, landmænd, handlende, håndværkere) og en tjenestemandsoordning. Finansiering og metoder til beregning af ydelser er forskellige for de enkelte ordninger. I 1995 blev der indført en samlet finansiel forvaltning af den sociale sikring. Finansieringen af de forskellige grene af den sociale sikring er nu baseret på bidrag til sociale sikringsordninger og statstilskud. Siden 1995 har en procentdel af momsens, der fastsættes årligt, været øremærket til social sikring (25 % i 2002). De samlede bidrag til sociale sikringsordninger beløber sig nu til 37,9 % af lønningerne (24,9 % betales af arbejdsgiveren og 13 % af arbejdstageren).

Pensionerne i den private sektor beregnes på grundlag af hele optjeningsperioden, op til 45 års bidrag, med de samme beregningskoefficienter for både mænd og kvinder, dvs. 60 % (enkelt person) eller 75 % (familieoverhoved.) af indtægterne i hele optjeningsperioden. Under tjenestemandsoordningen beregnes pensionerne på grundlag af den gennemsnitlige indtægt i de seneste fem år. Førtidig pension er mulig fra 60 år under forudsætning af, at modtageren har optjent 35 års bidrag (denne ordning gennemføres fra 2005, mens optjeningsperioden i 1997 var på minimum 20 år).

Søjle to pensionsordninger består af frivillige virksomhedspensionsfonde oprettet på arbejdsgiverens selvstændige initiativ. Erhvervstilknyttede pensionsrettigheder erhverves efter et års medlemskab af en pensionsfond og kan overføres til den nye arbejdsgivers fond. Dækningsgraden for søjle to pensionsordninger var i 1999 på 35 %, men kun på 8,3 % for selvstændige alene.

Søjle tre pensionsordningen består af pensionsopsparinger eller livsforsikringer. 44,4 % af den samlede befolkning deltager i søjle tre pensionsordninger takket være skattefordele. Dækningsgraden for søjle tre overstiger således dækningsgraden for søjle to.

Omkring 90 % af pensionisterne har ret til minimumspensionen eller mere. Ældre mennesker (over 62 eller 65 år fra 2009) med utilstrækkelige indtægter er omfattet af en social bistandsordning for ældre, GRAPA. (*Garantie de Ressources aux Personnes Agées – GRAPA* – garanteret indkomst for ældre).

Udfordringer

Fattigdomsrisikoen blandt ældre ligger tæt på EU-gennemsnittet, men er noget højere end for den belgiske befolkning under 65 år. Søjle et ordningen for den private sektor garanterer kun lave lønkompenationsgrader, da pensionerne beregnes på grundlag af indtægterne i hele arbejdsforløbet inden for et fastsat loft. Tidligere indtægter reguleres med et prisindeks ved beregningen af den løn, på grundlag af hvilken pensionen beregnes. Det forhold, at de pensioner, der udbetales i den private sektor, ligeledes er knyttet til priserne frem for til lønningerne, kan medføre en gradvis udhuling af en persons pension i årene efter pensioneringen; dette kan forhindres ved at foretage regelmæssige, supplerende tilpasninger. Til trods for søjle et pensionernes udlignende virkninger, er indkomstuligheden blandt

pensionister høj sammenlignet med andre medlemsstater og, hvad der er mest slående, sammenlignet med den belgiske befolkning under 65 år.

Den forventede stigning i forsørgerbyrden over for ældre er noget lavere i Belgien end for EU som helhed. På grund af den lave beskæftigelsesfrekvens er den aktuelle afhængighed af overførselsindkomster imidlertid meget høj: I 2000 var der for hver 100 beskæftigede personer omkring 86, som havde ret til en kompensationsindkomst, og 43% af disse var under 65 år. Dette afspejler navnlig en af de laveste beskæftigelsesfrekvenser for ældre (26,3 % i 2001) i EU.

I henhold til Udvalget for Økonomisk Politik forventes de offentlige pensionsudgifter (omfattende alderspension, invalidepension og førtidspension) at stige fra 10,4 % af BNP i 2000 til 13,4 % i 2050. Socialsikringsystemet, herunder offentlige pensioner, finansieres delvist via overførsler fra forbundsregeringen. I henhold til de nationale prognoser (jf. nedenstående tabel) forventes stigningen i disse overførsler finansieret af faldet i renteudgifterne og af de akkumulerede budgetoverskud.

Budgetudgifter til ældre og offentlige finanser: niveauet i 2000 og prognoser (2000-2050) i % af BNP

Budgetudgifter til ældre	2000	2050	Ændring 2000-50	Offentlige finanser	2000	2050	Ændring 2000-50
Pensioner	8,7	11,8	3,1	Primært overskud (ingen ændring i politikken)	7	1,6	-5,5
Sundhedssystemet	6,2	9,3	3,1	- Budgetudgifter til ældre			-3,4
Andre udgifter til social sikring	7,3	5,0	-2,2	- Andre faktorer (skattereform osv.)			-2,1
Uddannelse (løn)	4,3	3,7	-0,5	Rentebyrden af den offentlige gæld	7	1,2	-5,8
I alt	26,4	29,8	3,4	Budgetbalance	0	-1,2	-1,2
				Offentlig gæld	112,9	21,7	-91,2

Der er behov for yderligere tilpasninger af pensionssystemet for navnlig at imødekomme atypiske arbejdstageres og selvstændiges behov. Den nationale strategirapport understreger ligeledes behovet for yderligere at forbedre systemets transparens og informationen af modtagerne.

Takling af udfordringerne

Regeringen forsøger at løse problemet med fattigdomsrisikoen ved at forbedre minimumspensionen for lønmodtagere, som blev indført i 1980. Dette minimum svarer til, at en person har arbejdet på fuld tid i 30 år, dvs. 2/3 af den optjeningsperiode, der kræves for at opnå fuld pension. Med reformen i 1997 blev der indført en "minimumsret pr. års arbejde", der forudsætter, at en person har arbejdet i mindst 15 år. Minimumsretten er garanteret for hvert arbejdsår svarende til mindst 1/3 af fuldtidsbeskæftigelsen. Det således garanterede beløb er knyttet til mindstelønnen.

Den minimumspension, der gælder for selvstændige, blev reformeret i 1994 for at bringe den mere på linje med den garanterede minimumsindkomst for ældre, selv om minimumsbeløbet for selvstændige fortsat er lavere end for lønmodtagere. Situationen er i øjeblikket under revision. Den behovsbestemte sociale sikringsordning for de af de ældre, som har utilstrækkelige midler til at leve af (GRAPA), blev moderniseret i 2001, navnlig for så vidt angår individualiseringen af rettighederne.

For at mindske kløften mellem slutindkomsten og pensionsydelse har regeringen forpligtet sig til at udvikle søjle to pensionsordningerne for såvel lønmodtagere som selvstændige. Med dette formål for øje har den udarbejdet et lovforslag til parlamentet. Disse ordninger vil blive baseret på overenskomstaftaler og skulle omfatte solidaritetslementer. Der vil blive indført skatteincitament for at fremskynde udviklingen af søjle to.

Regeringens strategi for at tage den finansielle udfordring af pensionssystemet op er i høj grad baseret på en nedbringelse af den offentlige gæld og dermed en nedbringelse af renterne; denne nedbringelse forventes at blive større end stigningen i udgifterne som følge af befolkningsaldringen. Budgetoverskuddet var imidlertid kun på 0,4 % af BNP i 2001, og det blev til et forventet underskud på 0,4 % i 2002; den offentlige gældsrate er fortsat på over 100 % af BNP. Hvis regeringens strategi skal lykkes, skal der opnås budgetoverskud i mange år fremover. Regeringen har oplyst, at den går ind for at imødegå den finansielle udfordring i tilknytning til befolkningsaldringen gennem oprettelsen af en reservefond i 2001. Beparelser som følge af nedbringelsen af den offentlige gæld vil blive overført til denne fond og er dermed øremærket til fremtidige udgifter til aldersrelaterede behov. Men fonden er stadig i sin vorden og beløb sig til blot 0,5 % af BNP i 2001.

Den fremtidige vækst i udgifterne blev allerede bremset med pensionsreformen i 1997, hvormed beregningen af pensionsydelse blev tilpasset på en sådan måde, at kompensationsgraderne fortsat vil falde med årene. Kompensationsgraderne for lønmodtagere i den private sektor forventes således at falde fra 29,9 % af slutindkomsten i 2000 til 25,5 % i 2050. Endvidere blev det besluttet at sætte pensionsalderen for kvinder op (og det krævede antal år på arbejdsmarkedet for at opnå fuld pension), så den fra 2009 svarer til mændenes.

Der er blevet truffet en række foranstaltninger med det formål at øge beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere, såsom strengere betingelser for at opnå førtidig pension (reform af 1997), nogle forbedringer af pensionsniveauet for arbejdstagere, der forlænger deres arbejdsliv, støtte til arbejdsgivere, der beskæftiger ældre arbejdstagere, forbedring af arbejdsvilkårene og adgang til uddannelse og mulighed for gradvist at nedsætte arbejdstiden forud for pensionering. Mulighederne for at kumulere arbejds- og pensionsindtægter blev forbedret ved, at lønlofterne blev hævet. En sådan beskæftigelse af pensionister skaber imidlertid ikke yderligere pensionsrettigheder. Selv om der er gjort fremskridt med hensyn til at øge beskæftigelsesfrekvensen for ældre, sker det langsomt, og det ser ud til, at det er nødvendigt med yderligere reformer for at komme tættere på EU-målet om en beskæftigelsesfrekvens på 50 % for ældre arbejdstagere inden 2010.

Konklusion

Selv om de offentlige pensionsudgifter forventes at vokse betydeligt på grund af befolkningsaldringen, kan de håndteres, forudsat at store primære overskud kan realiseres i adskillige årtier. De offentlige finanser bevæger sig imidlertid i retning af et underskud i 2002. Dette giver anledning til nogen bekymring med hensyn til sandsynligheden for, at denne politik vil lykkes. Yderligere reformer af førtidig pension ser ud til at være nødvendige for at fremme en højere beskæftigelsesfrekvens for arbejdstagere i halvtredserne og tresserne. Dette ville bidrage til den økonomiske bæredygtighed. Fremme af erhvervstilknyttede pensionsordninger vil på længere sigt kunne øge kompensationsgraderne og dermed pensionisternes relative levestandard. Det er endnu uvist, om denne og andre foranstaltninger for at forbedre tilstrækkeligheden også vil nedbringe ulighederne mellem pensionisterne.

Baggrundsstatistikker

	B						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHIP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50% af medianen)	6	12	5	11	7	12	11	12	10	9	12	13
Fttigdomsrisiko ¹ (ved 60% af medianen)	11	22	10	20	13	22	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	4,1	4,3					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,76		0,77		0,76		0,88		0,92		0,86	
Langsigtede prognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	25,5	32,7	45,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	10,0	11,4	13,3	33,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP			Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				5,2				6,4				
<i>+ Beskæftigelse</i>				-0,9				-1,1				
<i>+ Støtteberettigelse</i>				0,9				0,6				
<i>+ Ydelsesniveau</i>				-2,0				-2,8				
<i>= I alt (inkl. rest)</i>				3,3				3,1				
ESSPROS pensionsudgifter ⁴ (1999)				11,6				12,7				
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt	Mænd	Kvinder	I alt	Mænd	Kvinder						
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	59,9	69,1	50,5	63,9	73,0	54,9						
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	24,1	34,4	14,3	38,5	48,6	28,8						
Faktisk pensionsalder ⁶	58,1	58,5	57,3	Ikke oplyst	Ikke oplyst	Ikke oplyst						
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP							107,6	62,8				
Budgetbalance, % af BNP							0,4	-0,8				
Noter:												
1. Kilde: ECHIP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.												
2. Kilde: EUROSTAT, demografiske fremskrivninger. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.												
3. Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001; jf. afsnittet om metodik.												
4. Kilde: ESSPROS, EUROSTAT; jf. afsnittet om metodik.												
5. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.												
6. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.												
7. Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN												

DANMARK

Pensionssystemet i hovedtræk

Søjle et i det danske pensionssystem består i en universel, opholdsbaseret og ikke-bidragspligtig folkepensionsordning, som finansieres over de almindelige skatter og består af et grundbeløb og et indtægtsbestemt pensionstillæg. Formålet med folkepensionen er at sikre en anstændig minimumslevestandard for alle borgere fra 65 år og op. Fuld folkepension er betinget af, at personen har opholdt sig i Danmark i 40 år. Ydelsen indekseres med lønnen i den private sektor og er skattepligtig. Den består af to dele, et grundbeløb, der udbetales til alle, og et tillæg, der er indtægtsbestemt. Nettoværdien af de to ydelser efter skat svarer til 47 % af gennemsnitslønnen for en arbejdstager. I øjeblikket udbetales grundpensionen til 99 % af befolkningen over pensionsalderen. Af disse modtager 99 % det fulde grundbeløb og 64 % det fulde tillæg. For enlige pensionister udgør grundpensionen 61 % af deres indkomst.

En anden del af søjle et er den lovpligtige, arbejdstidsrelaterede, fuldt finansierede ATP-ordning (der er tilgængelig for alle økonomisk aktive personer, men kun udbetaler moderate ydelser svarende til 20 % af søjle et pensionen) og den lovbestemte supplerende arbejdsmarkedspension for førtidspensionister (SUPP). ATP-ordningen sikrer en betydelig omfordeling, navnlig til fordel for arbejdsløse og handicappede. Derudover indgår tjenestemandspensionsordningerne, der er lovbestemte og betales via skatterne, ligeledes i søjle et.

Søjle to består hovedsageligt af erhvervstilknyttede pensioner baseret på overenskomster på sektorplan, som er fuldt finansierede, bidragsbaserede pensionsordninger. Disse ordninger er vokset betydeligt i omfang siden 1980'erne og dækker nu mere end 80 % af den beskæftigede del af arbejdsstyrken. Disse ordninger, som fagforeningerne har taget initiativet til, indebærer, selv om de er baseret på individuelle konti, vigtige solidaritetslementer, navnlig invalideforsikring og fravær af sundhedskriterier i forbindelse med kvalifikationsvurderingen. Derudover indebærer de ikke nogen hindringer for mobiliteten på arbejdsmarkedet takket være umiddelbar erhvervelse og mulighed for overførsel mellem ordningerne. De traditionelt regressive fordelingsvirkninger og udgifter på det offentlige budget, som er forbundet med incitamentet til at tegne supplerende pensioner, modereres af det forhold, at skattefritagelsen kun gælder for indkomstskat ved en stadardsats, og at afkast af investeringer beskattes. I 2002 blev den lovpligtige særlige pensionsopsparingsordning omlagt til en opsparingsordning uden noget omfordelingsformål og baseret på individuelle konti.

Søjle tre består af individuelle pensionsopsparingsordninger, hvoraf mange resulterer i udbetaling af et fast beløb i stedet for årsydelser.

Adgang til en række behovs- og indkomstbestemte kontantillæg (f.eks. boligsikring, varmhjælp og medicintilskud), til fri lægehjælp og langtidspleje og til rekreative aktiviteter bidrager til at sikre en anstændig minimumslevestandard for alle.

Udfordringer

Selv om det danske system i øjeblikket ser ud til at yde et solidt og anstændigt indkomstniveau til alle, som har opholdt sig langvarigt i landet, ser systemet ud til at

indebære svagheder for så vidt angår de ældres relative levestandard, selv om de nationale data tegner et noget andet billede end ECHP's oplysninger. Da en betydelig del af lønmodtagerne først for nylig er blevet omfattet af erhvervstilknyttede ordninger, må man forvente, at mange mennesker, der går på pension inden for de kommende 15-20 år, fortsat vil have utilstrækkelig adgang til ordninger, som gør det muligt at opretholde indkomstniveauet efter pensioneringen. I det lange løb kan man forvente, at situationen vil bedres takket være den gradvise vækst i retten til erhvervstilknyttede pensioner baseret på overenskomster. Muligheden for at opretholde indkomsten ved hjælp af erhvervstilknyttede ordninger for personer, der ikke er beskæftiget i standardjob, kan imidlertid forbedres. De indtægtsbestemte erhvervstilknyttede pensioners voksende betydning vil kunne resultere i en noget større forskel mellem pensionsindtægterne for mænd og kvinder.

Udgifterne til folkepensioner beløber sig til 4,4 % af BNP og anslås at ville stige med 3,4 % af BNP omkring 2035. Men når alle offentlige pensionsordninger (invalidepensioner, tjenestemandspensioner og lovbestemte supplerende pensionsordninger) tages under et, var de samlede udgifter imidlertid på 10 % af BNP i 2000, og de forventes at stige til 14,5 % i 2030 for derefter at falde til 13,3 % i 2050 (prognoser fra Udvalget for Økonomisk Politik). Strategien for økonomisk bæredygtighed afhænger af, at der opretholdes et overskud på de offentlige finanser på i gennemsnit 1½-2½ % af BNP frem til 2010 og af, at arbejdsstyrken øges med 133 000 personer ligeledes inden 2010. Begge disse mål er ambitiøse og er samtidig af afgørende betydning for strategiens succes set i lyset af den relativt korte periode, man har til at reagere i, hvis de underliggende antagelser om den økonomiske udvikling ikke skulle holde.

Da Danmark allerede har en af de højeste beskæftigelsesfrekvenser i EU, er arbejdskraftreserven lille. Pensionsreformerne i 1990'erne forventes at øge de ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens i dette tiår, men kun med det antal, der er nødvendigt for at udligne følgevirkningerne af den aldrende arbejdsstyrke. Derudover skal beskæftigelsen øges gennem væsentligt højere beskæftigelsesfrekvenser for indvandrere og en forbedret integration af handicappede på arbejdsmarkedet samt ved at øge arbejdsmarkedspolitikernes effektivitet.

Takling af udfordringerne

Den danske nationale strategirapport udtrykker tilfredshed med de reformer, der er blevet gennemført i de senere år, og understreger, at der ikke i øjeblikket er planlagt nogen større justeringer af systemet. Systemet er baseret på bred enighed mellem de største partier om den generelle struktur og de forskellige parametres relative rolle. Derudover gik et stort flertal i Folketinget i 2000 ind for princippet om, at folkepension skal udgøre et sundt indkomstgrundlag for nuværende og kommende pensionister.

Væksten i de erhvervstilknyttede pensionsordninger forventes at øge kompensationsgraderne betydeligt og dermed nedbringe den nuværende forskel mellem pension og arbejdsindkomst. Men søjle et vil fortsat spille hovedrollen i pensionssystemet. I 2045 vil indtægten fra den grundlæggende søjle fortsat tegne sig for omkring 50 % af pensionisternes gennemsnitsindkomst. En potentiel ulempe ved bidragsbaserede arbejdsmarkedspensioner i forhold til lighed mellem mænd og kvinder, dvs. lavere pensioner til kvinder, der afspejler deres længere forventede levetid, kan undgås ved at beregne pensionsydelse på et ens grundlag for mænd og kvinder.

I forbindelse med reformerne i 1990'erne blev der fokuseret meget på at fremme beskæftigelsen gennem bedre incitament og arbejdsvilkår for ældre arbejdstagere. Efterlønsordningen, der var en overgangsydelse til personer mellem 50 og 59 år, som blev arbejdsløse og havde bidraget til arbejdsløshedsordningen i mindst 30 år, blev lukket for ny tilgang i 1996 og vil blive helt udfaset i 2006. Den frivillige efterlønsordning blev gjort mindre attraktiv i 2001 med en forpligtelse til at bidrage til ordningen, hvis en person vælger førtidig pension. Derudover blev der indført en særlig skattefritagelse for bidrag for personer, som udskyder en frivillig, førtidig pension. Men den indirekte beskatning af arbejde efter 60, 62 og 65 år er i mange tilfælde fortsat betydelig. Med hensyn til invalidepensionsordningen er revalideringsbestræbelserne blevet styrket, og fokus er blevet flyttet til at tilskynde folk til at fortsætte med at arbejde ved at mobilisere den resterende erhvervsevne hos dem, der ønsker at drage fordel af ordningen. De gennemførte foranstaltninger har allerede resulteret i et lavere antal personer, der søger invalidepension.

En øget arbejdsstyrke og en yderligere nedbringelse af arbejdsløsheden anses ligeledes for at være af afgørende betydning for, at staten kan imødekomme de voksende udgifter samtidig med, at den opretholder sin gældsafviklingsstrategi. Regeringen sigter mod at opretholde et gennemsnitligt budgetoverskud på 1½-2½ % af BNP frem til 2010.

Det danske systems komplekse struktur (behovsbestemte elementer, ATP, bidragsbaserede ordninger) kan gøre det vanskeligt at danne sig et klart indtryk af en persons indkomstsituation efter pensionering. Dette spørgsmål er blevet løst ved, at pensionsordningerne er blevet pålagt en pligt til at oplyse om deres administrative udgifter og deres resultater. Derudover har ATP-ordningen i samarbejde med næsten alle de øvrige pensionsordninger en hjemmeside, hvor enkeltpersoner kan få beregnet deres samlede forventede nettoindkomst fra forskellige pensionsordninger som pensionister.

Konklusion

Strategien til sikring af pensionssystemets tilstrækkelighed og økonomiske bæredygtighed ser ud til at være passende. De reformer, der var behov for for at nå målene for tilstrækkelighed og solidaritet, er blevet gennemført i de seneste ti år med støtte fra et stort flertal i Folketinget. Der er allerede i nogle år blevet ført en finanspolitik, der fører til hurtig gældsafvikling, og alle de store partier går ind for, at denne politik fortsættes frem til 2010, hvor den offentlige gæld stort set vil være afviklet. Det vil være vanskeligt at opnå en yderligere stigning i beskæftigelsen på grund af den begrænsede arbejdsstyrkereserve, men det er ikke usandsynligt i lyset af Danmarks tidligere resultater på beskæftigelsesområdet. Navnlig incitamenterne over for de ældre arbejdstagere til at udskyde deres pensionering kan intensiveres yderligere.

Alt i alt ser pensionssystemet ud til at være finansielt bæredygtigt på lang sigt med de politikker, der føres nu, og byrden deles nogenlunde ligeligt mellem generationerne. Udviklingen af de erhvervstilknyttede pensionsordninger vil øge kompensationsgraderne i fremtiden og vil dermed lette det eventuelle pres for at hæve de offentlige pensionssatser. Men bæredygtighedsberegningerne afhænger i høj grad af, at der opnås store overskud på de offentlige finanser i dette tiår. Der ser ud til at være behov for yderligere arbejdsmarkedsreformer for at sikre den forventede stigning i arbejdskraften, som igen er nødvendig for at sikre den gældsnedbringelsesstrategi, der er nødvendig for at sikre økonomisk bæredygtighed.

Baggrundsstatistikker

	DK						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50% af medianen)	5	12	4	10	6	14	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60% af medianen)	7	31	7	26	8	35	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	2,9	3,5					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,68		0,70		0,66		0,88		0,92		0,86	
Langsigtede prognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	22,2	30,5	36,0	65,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	10,5	13,8	13,3	26,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP			Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				4,1				6,4				
<i>+ Beskæftigelse</i>				-0,2				-1,1				
<i>+ Støtteberettigelse</i>				0,5				0,6				
<i>+ Ydelsesniveau</i>				-1,7				-2,8				
<i>= I alt (inkl. rest)</i>				2,7				3,1				
ESSPROS pensionsudgifter ⁴ (1999)				10,7				12,7				
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	76,2		80,2		72,0		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	58,0		65,5		49,8		38,5		48,6		28,8	
Faktisk pensionsalder ⁶	63,6		63,7		63,0		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP						44,7			62,8			
Budgetbalance, % af BNP						3,1			-0,8			
Noter:												
1.	Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.											
2.	Kilde: EUROSTAT, demografiske fremskrivninger. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.											
3.	Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001; jf. afsnittet om metodik.											
4.	Kilde: ESSPROS, EUROSTAT; jf. afsnittet om metodik.											
5.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.											
6.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.											
7.	Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN											

TYSKLAND

Pensionssystemet i hovedtræk

Det generelle pensionssystem, der er indtægtsbestemt og finansieres af løbende betalinger, omfatter omkring 82 % af de beskæftigede i Tyskland (33 mio. mennesker). Bidragssatsen, der i øjeblikket er på 19,1 %, betales af arbejdsgiverne og arbejdstagerne med halvdelen til hver. Dette bidrag finansierer 63 % af udgifterne til denne pensionsordning, mens 37 % finansieres over forbundsstatens offentlige budget. Tjenestemandspensionerne betales direkte via de offentlige budgetter. Der findes specielle ordninger for især landmænd og de liberale erhverv (finansierede ordninger f.eks. for læger, advokater, arkitekter). Søjle et ordningerne tegner sig for 78 % af alle indtægterne for personer i aldersgruppen 65 år og derover. Den generelle ordning alene tegner sig for 60 % af hele indkomsten for pensionister i det tidligere Vesttyskland og over 90 % i det tidligere Østtyskland. Selvstændige er normalt ikke obligatorisk forsikrede under den generelle ordning, men de har mulighed for at bidrage til ordningen. I 1999 modtog 96 % af befolkningen over 65 år ydelser fra alderspensionsordninger, der helt eller delvist var offentligt finansierede. Der er mulighed for efterladteydelser under den obligatoriske ordning. Derudover blev der med pensionsreformen i 2001 indført en mulighed for at dele pensionsrettighederne mellem ægtefæller (tidligere blev pensionsrettighederne kun delt i tilfælde af skilsmisse).

Søjle to pensionerne er normalt organiseret på virksomhedsniveau i den private sektor. Der er mulighed for forskellige finansieringsmodeller lige fra bogføringsmæssige reserver (intern finansiering garanteret via en obligatorisk konkursforsikring) til eksterne fonde og gruppeforsikring. Reformen fra 2001 fremmer udviklingen af bidragsordninger også på sektorplan. Der findes også erhvervstilknyttede ordninger for ansatte i den offentlige sektor, der ikke er tjenestemænd. Disse ordninger bidrager med 7 % til de ældre borgeres samlede indkomst.

Individuelle, søjle tre pensioner (livsforsikring) tegner sig for omkring 10 % af pensionisternes samlede indtægter.

Ældre uden en tilstrækkelig indkomst har ret til behovsbestemte ydelser. Siden pensionsreformen i 2001 tages efterkommernes ressourcer ikke længere i betragtning. Dette skulle forbedre udbredelsen af sådanne ydelser.

Udfordringer

Opretholdelse af den økonomiske bæredygtighed i lyset af en forventet fordobling af forsørgerbyrden over for ældre i de kommende tiår ses som den største udfordring. I henhold til prognoserne udarbejdet af Udvalget for Økonomisk Politik forventedes de offentlige pensionsudgifter før pensionsreformen i 2001 at stige med 5 procentpoint fra 11,9 % i 2000 til 16,9 % af BNP i 2050. De seneste reviderede skøn, der også tager hensyn til virkningerne af reformen, siger, at de offentlige pensionsudgifter vil stige fra 10,8 % af BNP i 2000 til 14,9 % i 2050, en stigning på 4,1 procentpoint. En vigtig kilde til af den lavere anslåede udgiftsstigning vil være strammere kriterier for støtteberettigelse til pensioner, hvilket vil nedbringe antallet af personer, der går på førtidig pension. Den økonomiske bæredygtighed vil også blive styrket ved, at tilpasningen af pensionerne er blevet ændret på en sådan måde, at stigningen i pensionerne vil blive mindre. De offentlige pensioner vil navnlig blive nedsat i takt med, at andelen af nye privatfinansierede pensionsordninger stiger; dette vil blive

opnået gennem reducerede pensionstilpasninger frem til 2010. Bidragssatsen er i øjeblikket på 19,1 % af bruttoindtægten. Derudover er der behov for stor støtte via forbundsstatens budget til at finansiere de nuværende pensionsudgifter, svarende til 37 % af de nuværende pensionsudbetalinger. I pensionsreformen i 2001 forpligtede regeringen sig til at holde bidragssatsen til den generelle, offentlige ordning på et rimeligt niveau (20 % i 2020 og 22 % i 2030). Med henblik herpå indebærer pensionsreformen en beskeden nedsættelse af de offentlige pensioners kompensationsgrad, og denne nedsættelse ledsages af en generøs støtte til opsparing i for det meste frivillige private pensionsordninger. Dette skulle sikre pensionsniveauets fortsatte tilstrækkelighed, men da nedsættelsen af de offentlige pensioner er lille, og da der ikke findes automatiske tilpasningsmekanismer, er de økonomiske udfordringer fortsat store.

Ud over den seneste pensionsreform går regeringens strategi for at tage den økonomiske udfordring op ud på at øge beskæftigelsen og produktiviteten, men andre ord at styrke bidragsgrundlaget. Der er plads til at nedbringe arbejdsløshedssatsen og øge beskæftigelsesfrekvensen, især for kvinder og ældre arbejdstagere. Indførelsen af årlige nedsættelser i forbindelse med førtidig pension vil efter al sandsynlighed give resultater i de kommende år. Derudover sigter regeringen mod at nå frem til balance på finansloven i 2006. Det vil være meget vigtigt, at nå frem til sunde offentlige finanser, hvis de fremtidige udgiftsforpligtelser som følge af befolkningsaldringen, herunder udgifter til sundhedspleje og langtidspleje og til tjenestemandspensioner samt til øgede overførsler til den generelle pensionsordning, skal kunne opfyldes.

Efterhånden som de private pensionsordninger udvikler sig, bliver det til stadighed vigtigere, at sikre, at den enkelte er tilstrækkelig velinformeret til at kunne foretage de rigtige valg, at de erhvervstilknyttede pensionsordninger gøres bredt tilgængelige (navnlig via overenskomster), at de ikke udelukker bestemte grupper af arbejdstagere (navnlig deltidsarbejdstagere og midlertidige arbejdstagere), og at de ikke virker som en bremse på arbejdskraftens mobilitet.

På grund af kvindernes andel af arbejdsstyrken og deres indtjening, som sandsynligvis fortsat vil ligge under mændenes (selv om situationen bliver bedre), vil kvindernes individuelle pensionsrettigheder fortsat være relativt lave. Passende pensionsdækning til kvinder vil derfor fortsat afhænge af efterladte ydelser, deling af pensionsrettigheder i tilfælde af skilsmisse og af, at der gives pensionsrettigheder ved pauser i arbejdskarrieren. De afledte ydelsers rolle kan tilpasses, efterhånden som kvinders og mænds deltagelse på arbejdsmarkedet bliver mere ensartet.

Takling af udfordringerne

Det tyske pensionssystem er gradvist siden 1990'erne blevet tilpasset udfordringerne i forbindelse med den demografiske aldring. I forbindelse med foranstaltningerne i 1992, 1997 og 2000 blev der især fokuseret på at nedsætte behovet for fremtidige stigninger i bidragssatserne, navnlig ved at øge de ældres beskæftigelsesfrekvens og dermed den faktiske pensionsalder. Den lovpligtige pensionsalder sættes nu op til 65 år for alle typer pensioner undtagen invalidepensioner. Førtidig pension er kun mulig til nedsat pensionssats. Betingelserne for førtidig pension blev således strammet, og der blev indført økonomiske incitamentter til at arbejde længere.

Den seneste større reform blev vedtaget i 2001 med det formål at nedsætte det såkaldte standardpensionsniveau i den offentlige ordning fra 70 % til 67-68 % i 2030 og samtidig

fremme udviklingen af private pensionsopsparinger. Med reformen blev den maksimale bidragssats fastsat til 20 % indtil 2020 og 22 % indtil 2030. Regeringen har i henhold til loven pligt til at fremsætte forslag til passende foranstaltninger for parlamentet, hvis der skulle opstå en risiko for stigninger i bidragssatsen på grundlag af 15-års prognoserne.

Med den seneste reform beskyttes de ældre bedre mod fattigdomsrisikoen. Selv om der ikke findes nogen garanteret minimumspension, fører social bistand til ældre ikke længere til indkomstafhængige krav mod deres børn (selv hvis de skulle have tilstrækkelige ressourcer til at forsørge deres forældre), og ingen andre af husholdningens medlemmers indtægt bortset fra partnerens vil blive taget i betragtning. Lovpligtige pensionsforsikringsselskaber har pligt til at informere de ældre om deres rettigheder. Dette skulle øge udbredelsen af denne ordning og dermed forbedre de fattigste pensionisters situation.

For at kompensere for den planlagte nedsættelse af kompensationsgraden under den lovpligtige ordning, er der blevet ydet massiv støtte til udvikling af private pensionsordninger ikke blot i form af skattefradrag, men også via direkte tildelinger til personer med lavere indkomster og familier med børn, som ikke vil kunne drage fordel af skattefradraget. Afhængigt af udbredelsen af disse regeringsstøttede pensionsordninger, vil de samlede udgifter til denne foranstaltning kunne overstige 12 mia. EUR årligt. Der er mulighed for økonomisk støtte til en lang række søjle to og tre pensionsordninger.

Der vil blive sat skub i udviklingen af erhvervstilknyttede pensioner, der traditionelt var frivillige ydelser, som blev udbetalt af arbejdsgiveren, efter at arbejdstagerne har fået ret til at kræve, at en del af deres løn indbetales som pensionsbidrag (*Entgeltumwandlung*). Sådanne bidrag er generelt fritaget for indkomstskat og i en begrænset periode for bidrag til sociale sikringsordninger. Pensionsrettigheder baseret på sådanne arbejdstagerbidrag erhverves umiddelbart. De lovlige grænser for optjeningsperioder gældende for arbejdsgiverfinansierede pensioner blev nedsat fra 10 til 5 år, og minimumsalderen for udbetaling af en erhvervet pensionsrettighed blev nedsat fra 35 til 30 år. Dette vil være en fordel for personer, som afbryder deres arbejdskarriere eller skifter arbejde, og skulle forbedre de erhvervstilknyttede pensionsydelser for kvinder. Disse forbedrede rammer for erhvervstilknyttede pensioner vil sandsynligvis føre til oprettelsen af flere overenskomstbaserede pensionsordninger, herunder på sektorplan, hvor der allerede er indgået nogle aftaler.

Pensionsreformen i 2001 søgte ligeledes at forbedre kvinders pensionsrettigheder. Da opfostring af børn ofte fører til nedsat indtjening (f.eks. på grund af deltidsarbejde eller pauser i karriereforløbet), tildeles der pensionsrettigheder ved at anslå den gennemsnitlige indtjening i de første tre år efter et barns fødsel. Derefter og op til det tiende år kan lave pensionsrettigheder på grund af deltidsarbejde suppleres op. Hvis der er mindst to børn kan denne yderligere stigning tildeles selv i tilfælde af en pause i karriereforløbet. Efterladtepensionen er blevet nedsat fra 60 % til 55 % af den afdøde ægtefælles pension, men efterladtepensionen sættes op for hvert barn, der er. Kvinders individuelle pensionsrettigheder vil kunne forbedres som følge af den nyligt indførte mulighed for at dele pensionsrettigheder optjent under ægteskab. Tidligere kunne en deling kun ske i tilfælde af skilsmisse. Deling vil indebære den fordel, at disse individualiserede rettigheder ikke er behovsbestemte (som efterladtepensioner) og ikke fortabes ved indgåelse af et nyt ægteskab.

Den information, der gives de forsikrede om deres fremtidige pensionsrettigheder, skal også forbedres. Fra 2003 skal de lovbestemte pensionsforsikringsselskaber udsende årlige

opgørelser over de pensionsrettigheder, som en person (over 27 år) har optjent. Endvidere kan disse institutioner vejlede om, hvordan ekstra, finansierede pensionsrettigheder optjenes.

Konklusion

Med pensionsreformen i 2001 blev der gjort betydelige fremskridt i retning af at gøre pensionssystemet mere tilstrækkeligt og mere moderne, ligesom der blev gjort fremskridt i retning af at opnå økonomisk bæredygtighed. Der er behov for en yderligere indsats for at sikre sidstnævnte. Selv om der kan forventes nogle fremskridt med hensyn til at øge beskæftigelsesfrekvensen, navnlig for de ældre, kan man ikke sætte sin lid til, at dette vil sikre pensionssystemets økonomiske ligevægt. Endelig er det vigtigt, at arbejdsmarkedets parter udvikler erhvervstilknyttede pensionsordninger, der er tilgængelige for alle, og som ikke bremser mobiliteten.

Baggrundsstatistikker

	D						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50% af medianen)	6	6	6	5	6	6	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60% af medianen)	11	11	10	9	11	13	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	3,5	3,6					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,97		0,98		0,96		0,88		0,92		0,86	
Langsigtede prognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	23,8	33,5	49,0	101,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	11,8	12,6	16,9	43,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Ajournført prognose ⁸	10,8	Ikke oplyst	15,9	34,7								
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP				Bidrag til ændring i procentpoint af BNP							
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>					6,5					6,4		
<i>+ Beskæftigelse</i>					-0,8					-1,1		
<i>+ Støtteberettigelse</i>					1,1					0,6		
<i>+ Ydelsesniveau</i>					-2,7					-2,8		
<i>= I alt (inkl. rest)</i>					4,8					3,1		
ESSPROS pensionsudgifter ⁴ (1999)					13,0					12,7		
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	65,8		72,6		58,8		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	37,7		46,1		29,5		38,5		48,6		28,8	
Faktisk pensionsalder ⁶	61,6		61,7		61,4		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP							59,5			62,8		
Budgetbalance, % af BNP							-2,8			-0,8		
Noter:												
1. Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.												
2. Kilde: EUROSTAT, demografiske fremskrivninger. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.												
3. Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001; jf. afsnittet om metodik.												
4. Kilde: ESSPROS, EUROSTAT; jf. afsnittet om metodik.												
5. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.												
6. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.												
7. Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN												
8. Kilde: Nye prognoser fremsendt af den tyske regering for at tage hensyn til den seneste pensionsreform. Tyskland har oplyst, at disse prognoser er baseret på de samme antagelser som dem, der er anvendt i EPC-prognoserne; dækningen af pensionsudgifterne er dog noget anderledes.												

GRÆKENLAND

Pensionssystemet i hovedtræk

Søjle et består af en lang række ordninger med løbende finansiering spredt over de forskellige industrielle sektorer og med varierende pensionsniveauer. De største fonde er IKA (den private sektor) og OGA (landmænd); der findes ligeledes en separat ordning for selvstændige. Arbejdstagerpensionerne er ydelsesdefinerede ordninger og udbetales også til selvstændige. Disse primære forsikringsfonde tilbyder typisk kompensationsgrader på op til 80 %. Der er imidlertid fastsat en øvre grænse over pensionerne. De primære pensioner udgjorde i 2001 10,6 % af BNP (84 % af de samlede pensioner).

En anden del af søjle et består i erhvervstilknyttede hjælpefonde, der yder supplerende pensioner. De omfatter alle lønmodtagere og en lille procentdel af de selvstændige og tilbyder typisk supplerende kompensationsgrader på op til 20 %. I 2001 tegnede de sig for 1,8 % af BNP (14,5 % af de samlede pensionsudgifter), en andel, der er voksende. Endelig er udbetaling af et engangsbeløb i forbindelse med fratrædelse også almindelig i den offentlige sektor.

Alle fonde finansieres via et system med løbende betalinger, og staten garanterer indirekte ydelsesniveauerne. De indirekte forrentningsprocenter (der tager hensyn til bidrag, aldersgrænser og ydelser) varierer mellem de enkelte fonde. Endvidere kan forskellige beskæftigelses kategorier inden for den samme fond være underlagt forskellige vilkår.

Erhvervstilknyttede pensioner under søjle to er ikke særligt udbredte. Søjle tre pensioner er underlagt lovgivning om livsforsikring, og ydelserne udbetales typisk i form af et fast engangsbeløb og sjældent i årlige rater.

Behovsbestemte ydelser udbetales til personer uden en forsikringskarriere; et stort antal pensionister modtager bidragsbaserede pensioner på et garanteret minimumsniveau. Pensionister med en samlet indkomst fra pensioner under et bestemt minimum (der overstiger minimumspensionerne), som opfylder andre kriterier med hensyn til øvrige indtægter og husholdningens situation generelt, får ligeledes udbetalt et pensionstilskud (kendt som EKAS).

I de seneste 20 år er der blevet gennemført hyppige ændringer af bestemmelserne, hvilket har resulteret i betydelige forskelle afhængigt af, hvornår en person første gang blev tilknyttet systemet.

Udfordringer

I den græske nationale strategirapport fastslås det, at den vigtigste udfordring går ud på at genopbygge borgernes tillid til systemet og fremtidsudsigterne i forbindelse hermed. Problemstillingen opsummeres således:

- Til trods for pensionsudgifter på over 12 % af BNP er de ældre fortsat en af de socialt sårbare grupper.
- Fragmentering og en kompleks lovgivning resulterer i, at ensartede sager behandles forskelligt. Disse uligheder underminerer den sociale accept af systemet.

- Hyppige ændringer af regelsættet har skabt en følelse af ustadighed og usikkerhed.

Til trods herfor findes der fortsat en enorm finansiel udfordring. I henhold til den nationale strategirapport forventes de offentlige pensionsudgifter at stige kraftigt – fra 12,4 % af BNP i 2000 til 17,3 % i 2030 og 22,6 % i 2050, den største forventede stigning blandt samtlige EU-medlemsstater i 2050. Sammenlignet med EPC's prognoser vil reformen i 2002 og de reviderede befolknings- og beskæftigelsestal, der indgår i de seneste nationale prognoser, kun nedbringe den forventede stigning i 2050 med 2 procentpoint. Som følge af den kraftige stigning i udgifterne, vil skattefinansieringen af pensionerne via det statslige budget skulle stige fra de nuværende 4,8 % af BNP til 8,7 % i 2030 og 15,5 % af BNP i 2050, hvis de nuværende bidragssatser bibeholdes (i den nationale strategirapport udelukkes sådanne stigninger faktisk).

Ses der bort fra virkningerne af reformen i 2001, der tog skridt til at øge minimumspensionsniveauet, afviger de ældres indkomstsituation fra den i andre EU-lande på en række måder. I modsætning til, hvad der gør sig gældende i andre medlemsstater, var alderdom stadig den vigtigste faktor i fattigdomsrisikoen som målt ved hjælp af ECHP's oplysninger i slutningen af 1990'erne. Når disse oplysninger fortolkes, bør man huske på, at der var langt mindre sandsynlighed end andre steder i EU for, at de ældre bor på plejehjem, hospitaler eller andre kommunale institutioner (under 3 % af pensionisterne). De ejede også i højere grad deres hjem. Begge disse faktorer førte til en overvurdering af fattigdomsrisiciene. Til dels på grund af, at en stor del af pensionisterne bor sammen med deres børn, udgjorde pensionerne en mindre del af husstandsindkomsten end andre steder: det fremgik af selvangivelserne, at andre væsentlige indtægtskilder for ældre i pensionsalderen omfatter landbrug, handel, lejeindtægter og beskæftigelse. Alligevel er et stort antal pensionister afhængige af minimumspensionerne og det behovsbestemte pensionssupplement EKAS. Indførelsen i 1992 af et betydeligt mindre generøst system for nytillkommende, navnlig ved at yde en radikalt beskåret minimumsindkomstbeskyttelse, rejser bekymring med hensyn til lighed mellem generationerne for så vidt angår rettigheder.

Pensionernes tilstrækkelighed anses for at være en vigtig strukturel svaghed ved det græske system. En løsning af problemerne med tilstrækkelighed og modernisering betragtes som en forudsætning for, at problemet med økonomisk bæredygtighed, som den demografiske aldring medfører, kan løses. Grækenland står ligesom andre medlemsstater over for udsigten til en forværring af den demografiske forsørgerbyrde, selv om folketællingen i 2001 viser, at virkningerne vil blive udskudt og afbødet noget af de senere års høje nettoindvandring af personer i den økonomisk aktive alder.

De generelle beskæftigelsesfrekvenser er lave (55,4 % mod et EU-gennemsnit på 63,9 % i 2001). Endvidere fremgår det af den nationale strategirapport, at man forventer en svækkelse af den traditionelle familiesolidaritet, så pensionerne efter al sandsynlighed vil komme til at spille en større rolle for de ældres velfærd i Grækenland i fremtiden.

Takling af udfordringerne

Den græske strategi er baseret på to forudsætninger:

- Den øgede deltagelse i pensionsordningerne i 1980'erne og 1990'erne skulle resultere i en stigning i de pensionsniveauer, der udbetales til fremtidige pensionister, og

- Der findes et spillerum mellem nu og 2015, hvor presset på socialsikringssystemet og på den offentlige gæld vil lette, og hvor der er god mulighed for at fremskynde den økonomiske vækst og væksten i beskæftigelsen og for at modernisere socialsikringssystemet.

Den vedtagne græske reform går som beskrevet ovenfor ud på at løse pensionssystemets strukturelle svagheder, og på at skabe de institutionelle rammer, der er nødvendige for, at de nye udfordringer, som den demografiske aldring medfører, kan tages op. Hovedformålet er at øge tilliden til pensionssystemet, at fremme strukturelle ændringer og dermed tage udfordringerne i forbindelse med befolkningsaldringen op ved at:

- fremme pensionernes tilstrækkelighed og forbedre tjenestekvaliteten
- konsolidere systemet for at sikre en ensartet behandling og begrænse unddragelser
- sikre den største offentlige fonds (IKA) finansielle uafhængighed frem til 2030 ved at oprette en reservefond, der udnytter det nuværende spillerum til at sikre udbetaling af ydelser efter 2015
- udforme stabile regelsæt for søjle et pensioner
- skelne mere klart mellem hjælpepensioner og primære pensioner og gradvist ændre hjælpefondene til erhvervstilknyttede ordninger, der administreres af arbejdsmarkedets parter
- forbedre det institutionelle og lovgivningsmæssige klima for at tillade fremkomsten af søjle to pensionsordninger med det formål at diversificere systemet og nedbringe de offentlige udgifter på mellemlang sigt
- sikre reformer gennem en social dialog
- oprette en national forsikringsmyndighed, der skal fungere som tilsynsorgan for alle pensionsudbydere.

Den græske nationale strategirapport lægger stor vægt på at sætte skub i den økonomiske vækst og på at realisere Lissabon-målene for beskæftigelsesfrekvenser, navnlig gennem foranstaltninger, som allerede gennemføres for gradvist at hæve pensionsalderen og for at bekæmpe bidragsunddragelse. Men de seneste arbejdsmarkedsresultater har ikke været særlig gode: den generelle beskæftigelsesfrekvens var kun lidt højere end i 1995, og de ældres beskæftigelsesfrekvens var faldet med 3 procentpoint, hvilket står i modsætning til udviklingen i næsten alle de øvrige medlemsstater. Der er behov for omfattende arbejdsmarkedsreformer for at øge beskæftigelsesfrekvenserne væsentligt.

Reformen i 2002 beskæftiger sig med en lang række spørgsmål med det formål at gøre systemet mere troværdigt og socialt bæredygtigt, men den fortsat høje stigning i udgifterne, der forventes til trods for det høje startniveau, tyder på, at der er behov for en betydelig indsats. Mange foranstaltninger ser ud til at sigte mod at løse de eksisterende problemer frem for at bidrage til forberedelsen på aldersproblemet. Reservefonden er blevet oprettet hovedsageligt med det formål at kunne opfylde de eksisterende forpligtelser i den vigtigste private pensionsfond (IKA).

Konklusion

En gennemførelse af de reformer, der er beskrevet i den nationale strategirapport vil være af afgørende betydning for, at tilliden til pensionssystemet kan genopbygges og for, at det kan blive politisk og socialt levedygtigt. Men pensionssystemets politiske og generelle levedygtighed på lang sigt kan ikke sikres uden, at spørgsmålet om økonomisk bæredygtighed også løses. Den seneste reforms anslåede virkninger på pensionsudgifterne svarer ikke til udfordringens omfang. Der er mange muligheder for at forbedre pensionssystemets levedygtighed ved at øge beskæftigelsesfrekvenserne og begrænse bidragsunddragelsen, mens en gradvis udvikling af søjle to ordningerne vil lette presset på de offentlige finanser. Alligevel vil der være behov for betydelige supplerende foranstaltninger for at stabilisere væksten i udgifterne med henblik på at sikre kontinuiteten i pensionssystemet og dets økonomiske bæredygtighed på lang sigt. Derudover er der behov for omfattende arbejdsmarkedsreformer for at øge beskæftigelsesfrekvenserne som krævet i de kvantitative Lissabon- og Stockholm-mål.

Baggrundsstatistikker

	EL						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50% af medianen)	12	25	12	24	12	25	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60% af medianen)	18	33	17	34	18	33	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	5,8	7,0					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,74		0,74		0,74		0,88		0,92		0,86	
Langsigtede prognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	25,5	32,9	54,0	110,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	12,6	15,4	24,8	96,8	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP			Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				9,9				6,4				
<i>+ Beskæftigelse</i>				-3,6				-1,1				
<i>+ Støtteberettigelse</i>				1,4				0,6				
<i>+ Ydelsesniveau</i>				4,0				-2,8				
<i>= I alt (inkl. rest)</i>				11,7				3,1				
ESSPROS pensionsudgifter ⁴ (1999)				12,7				12,7				
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd	Kvinder	I alt		Mænd	Kvinder				
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	55,4		70,8	40,9	63,9		73,0	54,9				
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	38,0		55,0	22,5	38,5		48,6	28,8				
Faktisk pensionsalder ⁶	60,4		61,9	58,5	Ikke oplyst		Ikke oplyst	Ikke oplyst				
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP					107,0							
Budgetbalance, % af BNP					-1,2							
Noter:												
1. Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.												
2. Kilde: EUROSTAT, demografiske fremskrivninger. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.												
3. Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001; jf. afsnittet om metodik.												
4. Kilde: ESSPROS, EUROSTAT; jf. afsnittet om metodik.												
5. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.												
6. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.												
7. Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN.												

SPANIEN

Pensionssystemet i hovedtræk

Søjle et i det spanske pensionssystem består af en generel, indtægtsbaseret ordning, der finansieres via bidrag, og specielle ordninger for tjenestemænd, der arbejder for centralregeringen eller retssystemet, og for folk ansat i de væbnede styrker. Den generelle ordning er obligatorisk for alle arbejdstagere og selvstændige og medfører pensionsrettigheder efter en bidragsperiode på mindst 15 år. Bidragssatsen er på 28,3 % af lønnen (4,7 procentpoint betales af arbejdstageren og 23,6 af arbejdsgiveren).

Ydelserne beregnes som en procentdel af en såkaldt "basispension", der tager hensyn til de indtægtsbaserede bidrag, der er indbetalt i de seneste 15 år (tidligere 8 år) forud for pensioneringen. Den procentdel af basispensionen, der udbetales, afhænger af det antal år, en person har bidraget til systemet, og af pensionsalderen: en fuld pension opnås efter 35 års bidrag og ved en pensionsalder på 65. Pensionerne justeres i princippet hvert år i forhold til forbrugerprisindekset, men i praksis er de steget i faste priser i de seneste 5 år, navnlig de garanterede minimumspensioner, der hæver lave bidragspligtige pensionsydelser til et garanteret minimum. Andelen af pensionister inden for den generelle ordning, der havde behov for tillægspensioner for at nå op på det garanterede minimumsniveau, faldt fra 25 % i 1995 til 20 % i 2001 som følge af de nye pensionisters højere pensionsrettigheder.

Supplerende pensionsordninger inden for søjle to og tre omfatter næsten 6 mio. mennesker, men kun 10 % af disse er medlemmer af en overenskomstbaseret, erhvervstilknyttet ordning. Tilslutningen til pensionsplaner sker oftest på et individuelt grundlag eller via medlemskab af en gruppe (sammenslutning, fagforening osv.). Ydelserne kan udbetales i form af regelmæssige udbetalinger eller i form af et engangsbeløb, der dækker pensionsydelser, invaliditetsydelser, dødsfaldsydelser og efterladteydelser. Finansieringssystemet baseret på bogføringsmæssige reserver, der traditionelt er blevet anvendt i forbindelse med erhvervstilknyttede pensionsplaner, er ved at blive afskaffet (undtagen i sektoren for finansielle tjenesteydelser) til fordel for eksterne fonde for at sikre pensionerne bedre i tilfælde af konkurs.

Ikke-bidragspligtige pensioner yder en behovsbestemt, garanteret minimumsindkomst til personer, der ikke har optjent bidragsbaserede pensionsrettigheder (f.eks. på grund af for korte bidragsperioder eller manglende bidrag).

Udfordringer

Spanien står over for en af de største stigninger i forsørgerbyrden over for ældre i de kommende 50 år. Som følge af de lave fødselsrater under den spanske borgerkrig vil stigningen i antallet af pensionister imidlertid være mindre i de kommende år, mens aldersgruppen 20-64 år forventes at vokse frem til 2013, før den begynder at falde. Spanien vil derfor opleve følgevirkningerne af aldringen noget senere end de fleste andre medlemsstater.

I henhold til den nationale strategirapport var det bidragspligtige socialsikringsystems pensionsudgifter på 8,4 % af BNP i 2000. Denne procentsats vil falde lidt frem til 2010 for derefter at stige. Frem til 2015 forventes bidragsindtægterne at overstige pensionsudgifterne under socialsikringsordningen betydeligt. Den nationale strategirapport indeholder ikke

nogen skøn efter 2015, og omfatter således ikke den periode, hvor de største virkninger af de demografiske ubalancer forventes at slå igennem. I henhold til de prognoser, som Udvalget for Økonomisk Politik har udarbejdet, forventes de offentlige pensionsudgifter at stige med 7,9 procentpoint af BNP mellem 2000 og 2050 (6,7 procentpoint i henhold til de mere favorable beskæftigelsesprognoser i "Lissabon-scenariet"). Dette er en af de højeste stigninger i EU. Næsten hele stigningen forventes at finde sted mellem 2020 og 2050. Ligeledes bekræfter andre undersøgelser af dette spørgsmål, at Spanien må forvente en bemærkelsesværdig forværring af den fremtidige finansielle situation som følge af den demografiske udvikling fra 2020.

De spanske beskæftigelsesfrekvenser for ældre og kvinder er blandt de laveste og arbejdsløshedssatsen blandt de højeste i EU, hvilket således giver et betydeligt potentiale for vækst i beskæftigelsen og dermed et stærkere bidragsgrundlag for finansiering af pensionerne. Derudover forventes den store stigning i antallet af udenlandske arbejdstagere fortsat at bidrage til den relativt hurtige vækst i beskæftigelsen i Spanien.

Pensionssystemet ser ud til at være effektivt, når det drejer sig om at nedbringe fattigdomsrisikoen blandt ældre (som er lavere end for resten af befolkningen). De ældres relative levestandard er høj, og forskellen mellem mænd og kvinder ser ud til at være lille i forbindelse med levestandard og fattigdomsrisiko, men dog ikke i forbindelse med individuelle pensionsrettigheder. Regeringen ønsker ikke desto mindre at øge dækningen med erhvervstilknyttede pensioner, som i øjeblikket kun er tilgængelig for en lille del af arbejdstagerne.

Takling af udfordringerne

Spanien forsøger at håndtere spørgsmålet om tilstrækkelige og bæredygtige pensioner på grundlag af en bred politisk enighed. Den såkaldte Toledo-pagt, der blev indgået i 1995 og gennemført i lovgivningen i 1997, var et vigtigt skridt i retning af at lette administrationen af finansieringen af socialsikringssystemet ved at adskille bidragspligtige ydelser fra ikke-bidragspligtige ydelser, idet sidstnævnte finansieres via det almindelige budget. Det blev ligeledes aftalt, at socialsikringssystemets forventede overskud frem til 2015 vil blive overført til en nyligt oprettet reservefond, som bidrager til dækning af de øgede fremtidige pensionsudgifter. Men fondens aktiver beløb sig i 2002 kun til en procent af BNP, og da den periode, hvor der vil blive opbygget reserver, er begrænset, vil fonden ikke vokse tilstrækkeligt til at kunne yde et større bidrag til finansieringen af pensionerne til de store grupper, der pensioneres efter 2015. Takket være den disciplin, der kræves i budgetstabilitetsloven, har Spanien gjort sig store bestræbelser for at nå frem til afbalancerede budgetter både i centralregeringen og i sektorerne under den (selvstyrende regioner og lokale myndigheder).

De lave beskæftigelsesfrekvenser og den høje arbejdsløshed, navnlig blandt ældre og kvinder, er omfattet af en række reformbestræbelser. Foranstaltningerne til nedbringelse af kvindernes arbejdsløshed fokuserer på at fremme uddannelse og erhvervsuddannelse og på at nedbringe arbejdsgivernes bidrag til sociale sikringsordninger, hvis kvinder ansættes på en tidsbestemt kontrakt. Der er taget visse skridt til at gøre det lettere at forene familieliv og arbejde gennem foranstaltninger såsom udvidelse af retten til nedsat arbejdstid eller orlov til personer, der tager sig af pasningskrævende personer (ikke blot børn), og ved at gøre det lettere for fædre at få orlov (som et alternativ til barselsorlov) for dermed at forbedre incitamenterne til at øge kvindernes beskæftigelsesfrekvens. Integreringen af indvandrere på

det spanske arbejdsmarked forventes fortsat at spille en væsentlig rolle med hensyn til at øge den samlede beskæftigelse og dermed antallet af bidragydere til socialsikringsystemet.

I de senere år er der blevet taget visse skridt til at øge beskæftigelsesfrekvensen for ældre, navnlig gennem bedre muligheder for en fleksibel og gradvis pensionering. Hvis man arbejder efter 65 år, har man nu mulighed for at erhverve større pensionsrettigheder. Det er også muligt at hæve en (del-) pension samtidig med, at man fortsætter med at arbejde efter 65 år. Endvidere søger Spanien at fremme beskæftigelsen blandt personer over 45 år gennem betydelige nedsættelser i bidragene til de sociale sikringsordninger. Men en stor ulempe er, at der ikke er blevet foretaget nogen ændringer af de førtidige pensionsordninger med det formål at forbedre incitamenterne til at fortsætte med at arbejde.

Med en lovgivning, som blev indført i januar 2002, forsøger man at fremme udviklingen af erhvervstilknyttede pensionsordninger, navnlig i små og mellemstore virksomheder, via overenskomstforhandlinger.

Konklusion

Det spanske pensionssystem ser ud til at fungere godt med hensyn til tilstrækkelighed, men det står over for en stor udfordring i forbindelse med økonomisk bæredygtighed. Omlægningen af finansieringen af socialsikringsystemet, herunder oprettelsen af en reservefond, samt visse tilpasninger af pensionssystemets parametre er skridt i den rigtige retning, men de hidtidige reformbestrebelse ser ikke ud til at være tilstrækkelige til at sikre økonomisk bæredygtighed. Der er ved at blive udarbejdet væsentlige reformer, som skal sikre pensionssystemets økonomiske bæredygtighed, og de vil være nødvendige. På grund af den lave beskæftigelsesfrekvens for kvinder og ældre er der også behov for yderligere bestræbelser for at sætte disse mennesker i stand til at deltage aktivt på arbejdsmarkedet og for at tilbyde dem de rette incitament til at gøre dette.

Baggrundsstatistikker

	E						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50% af medianen)	14	7	14	7	15	7	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60% af medianen)	19	16	19	16	20	16	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	6,0	4,2					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,91		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86	
Langsigtede prognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	24,5	30,6	60,0	146,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	9,4	9,9	17,3	84,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP			Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				8,2				6,4				
<i>+ Beskæftigelse</i>				-2,4				-1,1				
<i>+ Støtteberettigelse</i>				2,0				0,6				
<i>+ Ydelsesniveau</i>				-0,3				-2,8				
<i>= I alt (inkl. rest)</i>				7,5				3,1				
ESSPROS pensionsudgifter ⁴ (1999)				9,9				12,7				
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	56,3		70,9		41,9		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	38,9		57,4		21,8		38,5		48,6		28,8	
Faktisk pensionsalder ⁶	61,4		61,5		61,3		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP						57,1			62,8			
Budgetbalance, % af BNP						-0,1			-0,8			
Noter:												
1.	Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.											
2.	Kilde: EUROSTAT, demografiske fremskrivninger. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.											
3.	Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001; jf. afsnittet om metodik.											
4.	Kilde: ESSPROS, EUROSTAT; jf. afsnittet om metodik.											
5.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.											
6.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.											
7.	Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN											

FRANKRIG

Pensionssystemet i hovedtræk

Det franske pensionssystem er baseret på obligatoriske ordninger med løbende betalinger, som dækker 98 % af de samlede pensionsudgifter og finansieres via bidrag til sociale sikringsordninger og skatter.

Ordningerne er opbygget forskelligt i de enkelte aktivitetssektorer. Pensionsordningerne for ansatte i den private sektor dækker 63 % af de samlede pensionsudgifter. Parallelt med en grundlæggende, generel ordning med stærke solidaritetslementer, oprettes der obligatoriske, supplerende pensionsordninger via overenskomster, som finansieres løbende. Formlen for udbetaling af ydelser fra disse supplerende ordninger er baseret på et pointsystem og sikrer en tæt forbindelse mellem de indbetalte bidrag og de udbetalte ydelser. Der findes finansielle udligningsmekanismer mellem disse forskellige ordninger.

De obligatoriske ordninger for landmænd og de liberale erhverv har en lignende tolagsstruktur.

Tjenestemænd og ansatte i statslige virksomheder er omfattet af en række særordninger, som er samlet i en enkelt søjle og dækker 28 % af de samlede pensionsudgifter. Disse særordninger er generelt mere generøse end ordningerne for ansatte i den private sektor.

Endelig gives der en garanti for en minimumsindkomst for ældre og de husholdninger, de tilhører, gennem et behovsbestemt supplement til de pensioner, der modtages fra andre ordninger.

Den vigtige rolle, som de obligatoriske ordninger med løbende betalinger spiller i det franske pensionssystem, efterlader kun en lille margin for udvikling af andre frivillige erhvervstilknyttede eller individuelle planer, som dog er omfattet af fiskale incitament.

Pensionsindtægterne tegner sig for over tre fjerdedele af alle indtægter for personer i aldersgruppen 65 år og derover. Når alle indtægtskilder tages i betragtning, ligger pensionisternes levevilkår meget tæt på den erhvervsaktive befolkning. Især har pensionisthusholdninger ikke en større fattigdomsrisiko end andre husholdninger.

Udfordringer

Frankrig vil være blandt de første medlemsstater, der konfronteres med aldringsproblemet (allerede i 2007, selv om de finansielle følgevirkninger ikke vil vise sig før i 2010). Opretholdelse af den økonomiske bæredygtighed i lyset af en forventet stigning i forsørgerbyrden over for ældre i de kommende tiår ses som den største udfordring.²⁴ Regeringen har derfor tilkendegivet, at den agter at indlede forhandlinger med arbejdsmarkedets parter i starten af næste år med det formål at udvikle et reformprogram, som vil blive gennemført i årets anden halvdel.

²⁴

I henhold til EUROSTATs prognoser vil forsørgerbyrden over for ældre stige med 89 % mellem 2000 og 2050. De nationale prognoser er baseret på en større stigning i den forventede levetid og forudsiger en stigning i forsørgerbyrden over for ældre på 112 %.

I henhold til de skøn, der er opgivet i den nationale strategirapport, forventes de offentlige pensionsudgifter, eksklusiv udgifterne til de garanterede minimumspensioner, at stige hurtigt i de kommende tiår, fra 12,6 % af BNP i 2000 til 16,3 % i 2040. Dette skøn er højere end de tidligere prognoser fra Udvalget for Økonomisk Politik, i henhold til hvilke udgifterne ville stige fra 12,1 % af BNP i 2000 til 15,8 % i 2040 (inkl. minimumspensionerne).

Med det nuværende regelsæt vil ligevægten i pensionssystemet derfor ændres fra et overskud på 0,6 % af BNP i 2005 til et underskud på 1,8 % i 2020 og 3,8 % i 2040, med mindre bidragssatsen hæves med 10 procentpoint. Anvendes der mere gunstige varianter af de demografiske og økonomiske antagelser, der ligger til grund for disse skøn, vil det kun delvist nedbringe systemets finansieringsbehov. For eksempel vil en lidt højere fødselsrate eller en kortere forventet levetid eller en nedsættelse af arbejdsløsheden med 1 procentpoint hver især kun føre til en nedsættelse af pensionssystemets finansieringsbehov med omkring 0,2-0,4 procentpoint af BNP.

En forhøjelse af den faktiske pensionsalder (uden øgede pensionsrettigheder) skønnes at ville få en relativt stor indvirkning: for hvert ekstra år, der lægges til den gennemsnitlige pensionsalder fra nu og frem til 2040, vil pensionssystemets finansieringsbehov blive nedbragt med 0,6 procentpoint af BNP. I øjeblikket er beskæftigelsesfrekvensen for ældre stadig meget lav, og den anslåede pensionsalder er 58 år, en af de laveste i EU. Der er derfor store muligheder for at øge de ældres andel af arbejdsstyrken. Regeringen har ikke til hensigt at øge den lovbestemte minimumspensionsalder, der nu er 60 år, men sigter snarere mod at indføre incitamenter til at udskyde den faktiske pensionering. Det eksisterende pensionssystem indeholder kun få incitamenter til at bidrage efter den alder, hvor fulde pensionsrettigheder er opnået, dvs. efter 60 år og efter 40 års bidrag (37,5 år i den offentlige sektor). Når disse betingelser er opfyldt, er der næsten ingen incitamenter til at arbejde længere: et ekstra års arbejde indebærer, at man afslår at modtage pension i et år, da der findes restriktioner for akkumulering af pensioner og indtægter samtidig med, at der skal betales pensionsbidrag, som ikke eller kun i ringe grad fører til en forøgelse af de optjente pensionsrettigheder.

Regeringens strategi for at løse de finansielle problemer er også baseret på en øget beskæftigelse blandt andre grupper, så bidragsgrundlaget styrkes. Der er mulighed for at sænke arbejdsløsheden og øge beskæftigelsesfrekvensen for unge og kvinder. Men strategien for at øge de unges beskæftigelsesfrekvens indebærer betydelige udgifter, da den i høj grad er baseret på støtte, navnlig i form af nedsatte bidrag til sociale sikringsordninger.

Det franske pensionssystemets fragmentering og navnlig det forhold, at der findes mere generøse særordninger inden for den offentlige sektor, gør det vanskeligt at nå frem til den nødvendige enighed om reformer. Dette er en stor udfordring og forklarer til en vis grad, hvorfor fremskridtene med en pensionsreform har været uensartede.

Det store antal pensionsordninger med noget forskellige betingelser for optjening af rettigheder og forskellige pensionsberegningsformler gør det også vigtigt at forbedre pensionssystemets transparens generelt. Det må siges, at det franske pensionssystem har været i stand til at sikre tilstrækkelighed, da det gør det muligt for folk at opretholde deres levestandard efter pensioneringen, men der er stadig lang vej, før målet om solidaritet generationerne imellem er nået. Sidstnævnte vil kræve, at der sikres større lighed mellem arbejdstagere tilhørende de forskellige ordninger, navnlig mellem arbejdstagere i den offentlige og den private sektor. I denne henseende har arbejdsmarkedets parter understreget

behovet for at belyse den sandsynlige udvikling af kompensationsgraderne for arbejdstagere i den private sektor yderligere.

Takling af udfordringerne

Den nuværende regering agter at foreslå en ny reform af pensionssystemet i det første halvår af næste år. Der er blevet nedsat et indstillingsudvalg vedrørende pensioner (COR) med repræsentanter for parlamentet, arbejdsmarkedets parter og eksperter, som skal fremme dialogen og udarbejde rapporter og forslag om pensionsspørgsmål. Et grundlæggende princip i den kommende reform er opretholdelse af de obligatoriske ordninger med løbende betalinger, som den nationale strategirapport anser for at være en vigtig forudsætning for solidaritet inden for og mellem generationerne. Regeringen ønsker at indlede en reformproces gennem dialog med arbejdsmarkedets parter og inden for rammerne af det eksisterende fragmenterede system af pensionsordninger.

Den kommende reform vil bygge på tidligere reformer af det franske pensionssystem. Den mest bemærkelsesværdige reform var Simone Weil-reformen af den generelle ordning for arbejdstagere i den private sektor, der trådte i kraft i 1993. Med denne reform blev det krævede antal års bidrag for at opnå fuld pension før det fyldte 65 år gradvist over en tiårig periode sat op fra 37,5 år til 40 år. Dernæst blev den indtjeningsperiode, som pensionerne beregnes på grundlag af, sat op fra de bedste 10 år til de bedste 25 år med et år hvert år begyndende den 1. januar 1994. Pensionsjusteringen blev ændret til prisindekset i stedet for lønindekset, idet der blev åbnet mulighed for yderligere justeringer i tilfælde af gunstige økonomiske resultater. Endelig blev der for at styrke systemets karakter af forsikring oprettet en "solidaritetsfond", der finansieres over skatterne, med det formål at finansiere visse solidaritetslementer (minimumsaldersydelse, ydelser tildelt på grundlag af antal børn, værnepligtsperioder, aldersbidrag til arbejdsløse). Disse foranstaltninger opfyldte arbejdsmarkedets parters krav om, at sådanne udgifter skulle være statens ansvar.

Som følge af reformen i 1993 forventes kompensationsgraden i forbindelse med den generelle ordning at falde frem til 2020. I 1996 blev der ligeledes foretaget ændringer af de obligatoriske ordninger for arbejdstagere i den private sektor (AGIRC og ARRCO) for at styrke deres karakter af forsikring. I modsætning hertil har ordningerne for arbejdstagere i den offentlige sektor indtil nu været uberørt af reformer.

Der blev i 1999 oprettet en pensionsreservefond for at udjævne bidragssatserne i forbindelse med pensioneringen af de store årgange. Men reservefondens aktiver beløber sig i øjeblikket til under 1 % af BNP, og det vil være svært at øge dem, da virkningerne af aldringen allerede begynder at gøre sig gældende i 2007. Regeringen anslår, at reserverne vil stige til 150 mia. EUR i 2020 (omkring 7 % af BNP), men dette vil ikke være tilstrækkeligt til at rette op på de fremtidige pensionsubalancer.

Konklusion

Finansieringen af pensionssystemet i de kommende tiår er for nuværende ikke sikret, og der er behov for betydelige reformbestræbelser. I henhold til den nationale strategirapport tænkes der gennemført en større reform i 2003; der gøres ikke rede for specifikke foranstaltninger, men det understreges, at en sådan reform ikke vil ændre ved det eksisterende systems grundlæggende opbygning. Der er imidlertid behov for betydelige reformer for at sikre pensionssystemets økonomiske bæredygtighed. På grund af det eksisterende systems kompleksitet vil dette kræve stor politisk enighed. Fragmenteringen af

pensionssystemet i et stort antal ordninger og drøftelserne mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter inden for hver enkelt af disse ordninger bør ikke sinke reformprocessen. Et afgørende spørgsmål er det omfang, i hvilket det vil være muligt at sikre en ligelig behandling af medlemmerne af de forskellige ordninger, navnlig af arbejdstagere i den offentlige og den private sektor. Det er også vigtigt, at regeringen udvikler en effektiv og bæredygtig strategi for at sikre en højere beskæftigelsesfrekvens for ældre og for at øge beskæftigelsen generelt.

Baggrundsstatistikker

	F						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)⁸												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50% af medianen)	8	10	8	8	8	12	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60% af medianen)	14	19	14	16	15	21	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	4,4	4,1					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,90		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86	
Langsigtede prognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	24,4	32,6	46,0	89,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	12,1	15,0	15,8	30,6	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP			Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				7,7				6,4				
<i>+ Beskæftigelse</i>				-0,9				-1,1				
<i>+ Støtteberettigelse</i>				0,7				0,6				
<i>+ Ydelsesniveau</i>				-3,6				-2,8				
<i>= I alt (inkl. rest)</i>				3,9				3,1				
ESSPROS pensionsudgifter ⁴ (1999)				13,5				12,7				
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	63,1		70,3		56,1		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	31,0		35,4		26,7		38,5		48,6		28,8	
Faktisk pensionsalder ⁶	58,7		58,7		58,6		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP						57,3						
Budgetbalance, % af BNP						-1,4						
Noter:												
1.	Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.											
2.	Kilde: EUROSTAT, demografiske fremskrivninger. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.											
3.	Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001; jf. afsnittet om metodik.											
4.	Kilde: ESSPROS, EUROSTAT; jf. afsnittet om metodik.											
5.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.											
6.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat											
7.	Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN.											
8.	Den lovbestemte pensionsalder i Frankrig er 60 år. Anvendes aldersgrupperne 0-59 år og 60 år og derover kan der konstateres lavere fattigdomsrisiko og højere relativ levestandard for ældre.											

IRLAND

Pensionssystemet i hovedtræk

Søjle et indebærer udbetaling af et fast beløb og finansieres via lønbaserede bidrag fra arbejdsgivere, arbejdstagere og selvstændige. Der udbetales tillæg for personer, over for hvem der består forsørgelsespligt, til personer, som bor alene, og til pensionister over 80 år. Socialsikringspensioner, der er struktureret på samme måde, udbetales efter behovsbestemmelse til personer, som ikke har optjent tilstrækkelig social sikring.

Alderspensionen (forsikringsbaseret) udbetaler i øjeblikket et beløb svarende til omkring 31 % af den gennemsnitlige bruttoindkomst inden for industrien; den behovsbestemte pension udbetaler lidt mindre. Udbetalingssatserne er steget betydeligt i de senere år, og regeringen har forpligtet sig til at gennemføre en politik, der sikrer løbende reelle stigninger i grundpensionssatserne frem til 2007. Samtidig falder den andel af befolkningen, der er afhængig af behovsbestemte pensioner, og den forventes fortsat at falde.

Søjle to består af frivillige, erhvervstilknyttede pensioner, der normalt udbydes af den enkelte arbejdsgiver. Søjle tre udgøres af individuelle pensioner. Staten fremmer og tilskynder til søjle to og tre pensioner via en gunstig skattebehandling af bidrag og investeringsafkast og via et tilsynssystem, der skal sikre pensionsrettighederne.

Omkring 68 % af medlemmerne af erhvervstilknyttede pensionsordninger deltager i ydelsesdefinerede ordninger, mens resten deltager i bidragsbaserede ordninger. Medlemskab af søjle to og tre ordninger er steget med gennemsnitligt 5 % i de seneste fem år, efterhånden som arbejdsstyrken er vokset hastigt. I øjeblikket er lige over 50 % af arbejdstagerne omfattet af supplerende pensionsordninger.

Ydelser i naturalier har stor betydning: de omfatter gratis rejser for alle i pensionsalderen, gratis lægehjælp, telefonabonnement og tv-licens, el-/gas-/brændselstilskud udbetales til alle over 70 år og før denne alder efter behovsbestemmelse.

Udfordringer

I henhold til ECHP's oplysninger fra slutningen af 1990'erne var fattigdomsrisikoen høj for ældre kvinder, og de ældres levestandard i forhold til levestandarden for befolkningen under 64 år var ret lav. Den nationale strategirapport påpeger dog, at andelen af husholdninger med et overhoved over 65 år, der levede i vedvarende fattigdom, i perioden 1994-2000 faldt fra 12,5 % til 7,2 %.²⁵ Regeringens mål er nu at nedbringe denne andel til 2 % inden 2007 og om muligt helt at fjerne vedvarende fattigdom for denne gruppe.

De ældres relative indkomstsituation afspejler navnlig det forhold, at Irland i øjeblikket er den eneste medlemsstat, som ikke har en eller anden form for obligatorisk, indtægtsbaseret pensionsdækning for størstedelen af arbejdstagerne. Endvidere vil der gå en rum tid, før stigningen i dækningen med erhvervstilknyttede pensioner og beskæftigelsen i sektorer, der er godt dækket, slår helt igennem på pensionisternes indkomst.

²⁵

En person, der lever i vedvarende fattigdom, råder over mindre end 60 % af den gennemsnitlige indkomst og får ikke opfyldt grundlæggende behov såsom et varmt måltid, en varm frakke og en passende bolig.

Med hensyn til økonomisk bæredygtighed skiller Irland sig ud, da det har den laveste andel af ældre i EU – 11,2 % er 65 år eller derover. Denne andel vil forblive stort set uændret i de kommende 10 år, hvorefter den forventes at stige brat til 15 % i 2021, 19 % i 2031 og 28 % i 2056. Aldringen frembyder således de samme udfordringer for Irland som for de øvrige medlemsstater, men Irland har en noget længere periode til at forberede sig på de fulde virkninger heraf.

De offentlige udgifter til søjle et pensioner (inkl. tjenestemandspensioner) forventes at stige fra 4,6 % af BNP i 2000 til 6,7 % i 2020 og 9 % i 2050. Disse prognoser forudsætter en meget høj beskæftigelsesfrekvens på 80 % i 2050 (68 % i 2001). Hvis beskæftigelsesfrekvensen stiger til omkring 75 %, vil stigningen i pensionsudgifterne være 0,7 procentpoint højere. De nuværende bidragssatser til Social Insurance Fund anses for at være (mere end) tilstrækkelige, men det kan blive nødvendigt med betydelige stigninger i bidragssatserne (mere end en fordobling), hvis ydelserne indekseres med lønningerne, eller hvis de laveste pensioner sættes op i faste priser.

En øget dækning med supplerende pensioner anses for at være en afgørende metode til at sikre, at befolkningen kan opretholde en passende levestandard i pensionsalderen, og til at sprede den fremtidige finansielle byrde. I øjeblikket dækker erhvervstilknyttede og private pensionsplaner omkring 50 % af arbejdstagerne, og dækningsgraderne i nogle sektorer (f.eks. "hotel- og restaurationsbranchen" og "engros- og detailhandlen") er særligt lave. Regeringen søger at øge denne dækning til 70 % af arbejdstagerne.

I betragtning af den vigtige rolle, som de erhvervstilknyttede ordninger spiller i det irske pensionssystem, er det vigtigt at sikre ikke blot en bedre adgang for alle arbejdstagere, men også en større mulighed for at overføre pensionsrettigheder, navnlig under de ydelsesdefinerede ordninger. Med Pensions Act 2002 (ændring) blev den maksimale optjeningsperiode nedsat til to år, ligesom overførsel, bevarelse og reevaluering af pensionsrettighederne for medlemmer af erhvervstilknyttede pensionsordninger blev forbedret.

Takling af udfordringerne

Som følge af den gradvise udvidelse af den obligatoriske forsikring mellem midten af 1970'erne og midten af 1990'erne vil 86 % af pensionerne være baseret på socialforsikring i 2016. Da der ikke foretages behovsbestemmelse og da disse bidragspligtige pensioner giver højere ydelser end socialforsikringspensionerne, skulle antallet af pensionister med meget lave indtægter falde. Endvidere har regeringen erklæret, at den agter at sætte grundpensionerne og tillæggene til ægtefæller, over for hvem der består forsørgelsespligt, betydeligt op, så den laveste pension når op på 200 EUR om ugen i 2007.

Regeringen har også fastsat et mål for dækningen med supplerende pensioner, som bør omfatte 70 % af arbejdsstyrken. Med dette formål for øje vil regeringen indføre Personal Retirement Savings Accounts (PRSA) ("personlige pensionsopsparingskonti") fra 2003 som det vigtigste redskab til at øge dækningen. PSRA'er vil være underlagt lovbestemte begrænsninger af de administrative udgifter, og pensionsrettighederne opretholdes uden straf, når en indehaver af en PSRA skifter arbejde eller holder op med at arbejde. Deltagelse i en PSRA vil imidlertid være frivillig for den enkelte, men arbejdsgiverne skal lette deltagelse heri, med mindre de allerede tilbyder en erhvervstilknyttet pensionsordning. Der vil ligeledes blive gennemført en offentlig informationskampagne. I henhold til en lovgivning, som blev gennemført for nylig, skal det efter tre år undersøges, hvilke

fremskridt der er gjort. Kvartalsundersøgelsen af de nationale husholdninger (Quarterly National Household Survey) er blevet forbedret, så den muliggør overvågning af pensionsdækningen.

I henhold til den nationale strategirapport vil der blive udarbejdet et høringsdokument, som skal omfatte to foranstaltninger, der vil forbedre mulighederne for at optjene passende pensionsrettigheder: fjernelse af kravet om pensionering som 65-årig (fra 66 år er det igen muligt at kombinere pensionsydelse og arbejdsindtægter) og muligheden for at udskyde pensionering mod at få større ydelser.

Et centralt element i den irske strategi går ud på at opbygge en reservefond, som delvist skal forudfinansiere de offentlige pensioner, som skal udbetales efter 2025. Reservefondens aktiver vil blive udbetalt af fremtidige finansministre fra 2025 og i det mindste frem til 2055. Udbetalingerne fra fonden vil vokse i takt med stigningen i andelen af personer over 65 år i befolkningen. Regeringen skal i henhold til lovgivningen bidrage med 1 % af BNP til fonden hvert år. De nuværende aktiver, der svarer til 8 % af BNP, anslås at nå op på 43 % i 2025. Ekstra bidrag kan også komme til (fonden blev lanceret med overskuddet fra privatiseringen af det offentlige teleselskab).

I erkendelse af behovet for at overvåge det irske pensionssystemets bæredygtighed besluttede regeringen i 1998 at gennemføre jævnlige, forsikringsmatematiske undersøgelser af Social Insurance Fund's (SIF) finansielle situation; National Pension Reserve Fund's kapacitet til at imødekomme fremtidige pensionsforpligtelser skal ligeledes vurderes regelmæssigt. Den første og til dato eneste undersøgelse af SIF omfattede perioden 2001-2056 og fokuserede på de aktuelle bidragssatsers tilstrækkelighed i forskellige scenarier for indeksering og målniveauer for pensionerne.

Konklusion

Den irske strategirapport omfatter en klar forpligtelse til at forbedre tilstrækkeligheden ved at hæve de laveste pensioner og hurtigt udvide dækningen med frivillige supplerende pensioner til 70 % af arbejdsstyrken. Denne udvidede dækning er vigtig for at sikre effektiviteten af pensionssystemernes kompensationsfunktion, og det er endnu uvist, om dette kan nås ad den nuværende helt igennem frivillige vej.

Irland har gjort store fremskridt med hensyn til at sikre pensionssystemets økonomiske bæredygtighed samtidig med, at der gennemføres bestemmelser om forbedring af pensionernes tilstrækkelighed. Det offentlige system ser i det store hele ud til at være økonomisk bæredygtigt til trods for den store forventede stigning i de fremtidige pensionsudgifter takket være regeringens forpligtelse til at opbygge en betydelig reservefond til opfyldelse af fremtidige forpligtelser. Herudover overvåges bidragssatsernes tilstrækkelighed gennem jævnlige, forsikringsmatematiske undersøgelser, der gør det muligt at reagere, hvis der skulle være tegn på, at der er behov for tilpasninger i tilfælde af lavere end forventede stigninger i beskæftigelsesfrekvenserne, eller indførelse af indeksering eller nye mål for ydelsesniveauerne, og dermed bidrager til at sikre, at systemet fortsat er bæredygtigt.

Baggrundsstatistikker

	IRL						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50% af medianen)	10	14	10	7	11	19	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60% af medianen)	17	34	16	26	17	41	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	4,9	4,5					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,69		0,74		0,65		0,88		0,92		0,86	
Langsigtede prognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	16,8	22,1	40,0	139,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	4,6	6,7	9,0	95,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP			Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				4,5				6,4				
<i>+ Beskæftigelse</i>				-0,9				-1,1				
<i>+ Støtteberettigelse</i>				1,4				0,6				
<i>+ Ydelsesniveau</i>				-0,7				-2,8				
<i>= I alt (inkl. rest)</i>				4,3				3,1				
ESSPROS pensionsudgifter ^{4, 8} (1999)				3,8				12,7				
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	65,7		76,4		55,0		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	46,8		64,7		28,8		38,5		48,6		28,8	
Faktisk pensionsalder ⁶	64,3		64,9		62,8		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP						36,4						
Budgetbalance, % af GDP						1,6						
Noter:												
1.	Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.											
2.	Kilde: EUROSTAT, demografiske fremskrivninger. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.											
3.	Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001; jf. afsnittet om metodik. For Irland beregnes de offentlige pensionsudgifter som en procentdel af BNP.											
4.	Kilde: ESSPROS, EUROSTAT; jf. afsnittet om metodik. For Irland findes der ingen oplysninger om de erhvervstilknyttede ordningers udgifter, og de indgår derfor ikke i værdien i denne tabel.											
5.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.											
6.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.											
7.	Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN.											
8.	For Irland findes der inden oplysninger om erhvervstilknyttede pensionsordninger med opbygning af reserver for ansatte i den private sektor.											

ITALIEN

Pensionssystemet i hovedtræk

Mens søjle et fortsat er opsplittet i over halvtreds forskellige ordninger, har de reformer, der blev gennemført i 1990'erne, gradvist harmoniseret de grundlæggende regler, og de fleste ordninger administreres af socialsikringsinstitutionen for den private sektor (INPS), der tegner sig for 2/3 af udgifterne og forsikrer størstedelen af arbejdstagerne i den private sektor og de selvstændige. De offentligt ansattes pensioner administreres af en separat institution (INPDAP). De fem største ordninger dækker omkring 80 % af de samlede pensionsudgifter.

Denne første søjle dækker 100 % af de registrerede arbejdstagere i Italien og omfatter alderspension, invalidepension og efterladtepension. Alderspensionerne tegnede sig for 70 % af de offentlige pensionsudgifter i 2000, invalidepensionerne for 13 % og efterladtepensionerne for de resterende 17 %. Bidragsatsen for arbejdstagere er på 32,7 % og på mellem 13,5 % og 17 % for selvstændige (vil blive hævet til 19 % i de kommende år). Overførslerne fra det almindelige budget var i 2001 på 0,8 % af BNP. Yderligere 2,2 % af BNP blev anvendt til finansiering af ydelser, der indgår i pensionsudgifterne, men som betegnes socialsikring og finansieres via det almindelige skattesystem.

Pensioner og offentlige velfærdsydelser udgør den vigtigste indtægtskilde for ældre, navnlig i de mindre velstående segmenter af befolkningen. De tegner sig for mellem 86,2 % og 54,5 % af indkomsten for ældre i aldersgruppen 65 år og derover.

1995-reformen af søjle et pensionerne fører til en gradvis ændring fra de nuværende ydelsesdefinerede ordninger til en nominal bidragsbaseret ordning, som skal anvendes fuldt ud på alle nytillkommende på arbejdsmarkedet efter den 31. december 1995. Dette indebærer, at der først vil blive udbetalt fulde bidragsbaserede pensioner fra 2035. I mellemtiden vil de ældre generationer i overgangsperioden til dels bevare deres rettigheder i henhold til den gamle ordnings regler. Arbejdstagere med en bidragskarriere på mindst 18 år ved udgangen af 1995 er fortsat omfattet af det gamle ydelsesdefinerede pensionssystem metode til beregning af deres ydelser. Det nye system vil resultere i væsentligt lavere pensionsydelser, hvis den aktuelle karrierelængde og pensionsalder bibeholdes: under den offentlige pensionsordning vil kompensationsgraden for en typisk arbejdstager, der går på pension som 60-årig og har bidraget i 35 år, falde fra 67,1 % i 2010 til 56 % i 2020, og hovedsageligt på grund af en længere forventet levetid til 48,1 % i 2050. Faldet er endnu større for de selvstændige, hvilket resulterer i større overensstemmelse mellem nettokompensationsgraderne for arbejdstagere og selvstændige.

Under det nye system beregnes ydelserne på grundlag af det bidragsbeløb, der er indbetalt i løbet af hele arbejdskarrieren og forrentet med vækstsatsen for BNP. Værdien af de akkumulerede bidrag omregnes til en pension på grundlag af forsikringsmatematisk ækvivalens, som tager hensyn til den resterende forventede levetid på pensioneringstidspunktet. Pensionering kan finde sted mellem 57 og 65 år for både mænd og kvinder, men arbejdstagere kan ikke gå på pension, før de har nået et pensionsniveau svarende til mindst 1,2 gange den garanterede minimumspension fra 65 år (aldersydelse). For at opveje virkningerne af den højere forventede levetid, tages de koefficienter, der anvendes til omregning af bidragene til en pension op hvert tiende år på et forsikringsmatematisk grundlag.

Med pensionsreformerne i 1990'erne blev der indført nye regelsæt for supplerende pensioner. Supplerende pensioner findes nu i tre forskellige former: lukkede (forhandlede) fonde baseret på overenskomstaftaler; åbne fonde administreret af finansielle formidlere; og siden 2000 individuelle pensionsplaner via livsforsikringspolicer (søjle tre). Individuelle arbejdstagere eller grupper af arbejdstagere kan tilslutte sig de åbne ordninger. Deltagelse i en pensionsfond er altid frivillig for arbejdstagere, og ydelserne beregnes med enkelte undtagelser på grundlag af en bidragsbaseret pensionsordning. I 2001 var medlemsskab af lukkede og åbne fonde lidt over 10 % af arbejdstagerne; for de selvstændige var procentsatsen kun 4 %, mens den var praktisk taget nul for tjenestemænd.

Der findes tillægsydelser, som hæver de laveste pensioner til et minimumsniveau. Ældre mennesker uden tilstrækkelige indtægter kan anmode om social sikring.

Udfordringer

Italien vil få den højeste forsørgerbyrde over for ældre i de 15 EU-lande: over 60 % i 2050, en stigning fra 26 % i 2000. Regeringen begyndte i 1990'erne at udarbejde løsninger, som kunne sikre både økonomisk bæredygtighed og tilstrækkelige ydelser. Man har beregnet, at pensionsudgifterne med de regler, der var gældende i 1990, ville være steget til 23 % af BNP som følge af den demografiske aldring.

Reformerne i 1990'erne har begrænset og vil begrænse den fremtidige vækst i pensionsudgifterne yderligere. Pensionsudgifterne forventes at stige fra de nuværende 13,8 % af BNP i 2000 til 16 % af BNP i 2030, hvor de topper for derefter gradvist at falde. Men pensionssystemet opererer i øjeblikket med underskud: 0,8 % af BNP til forsikringssystemet alene, til trods for en meget høj bidragssats på 32,7 % af lønnen (for selvstændige 20 %). Medregnes socialsikringspensionerne, stiger støtten fra statens budget til 3,0 % af BNP. Dette tal forventes at stige til 4,5 % af BNP i 2010 for derefter at forblive på dette niveau frem til 2030. Dette høje finansieringskrav afspejler den lange overgangsperiode i forbindelse med reformen af søjle et, som er for lang til at rette op på de demografiske ubalancer, der forårsages af de store årganges aldring.

En stor udfordring – og en mulighed for at sikre fremtidig tilstrækkelighed og økonomisk bæredygtighed – er de lave beskæftigelsesfrekvenser generelt (55 % i 2001) og navnlig blandt kvinder (41 %) og ældre arbejdstagere (28 %). Så længe de nuværende ældre arbejdstagere kan gå på førtidig pension i henhold til de gamle regler, er incitamenterne til ikke at arbejde stærke, mens mere og længere beskæftigelse under den reformerede pensionsordning med dens tætte forbindelse mellem bidrag og ydelser og dens forsikringsmatematiske tilpasningsmekanismer vil give anledning til højere pensionsrettigheder og dermed bidrage til at løse de potentielle problemer med tilstrækkelighed. Det vil også være nødvendigt at stoppe den omfattende brug af førtidig pensionering som et instrument til tilpasning på arbejdsmarkedet og at forbedre beskæftigelsesmulighederne for ældre arbejdstagere. Endvidere vil det være nødvendigt at trække et stort antal uregistrerede job – mange af dem besat af pensionister – frem fra skyggeøkonomien.

Forebyggelse af fremtidige problemer med tilstrækkelighed vil også kræve forbedringer af den sociale beskyttelse af arbejdstagere i nye fleksible beskæftigelsesformer, navnlig deltidsarbejde, der har en negativ indvirkning på pensionsrettighederne for en person, som tidligere har arbejdet på fuld tid. Der findes også et stort antal arbejdstagere med en særlig status som selvstændige karakteriseret ved et tæt og vedvarende forhold til en enkelt

virksomhed (*parasubordinati*). Deres sociale beskyttelse blev forbedret i 1996 med oprettelsen af en særordning.

Supplerende pensionsordninger spiller i øjeblikket en mindre rolle i pensionsdækningen, men de udvikler sig, navnlig takket være fiskale incitamenter. De vil kunne kompensere for de lavere kompensationsgrader under søjle et, men de er endnu ikke fuldt udviklet i mange virksomheder og sektorer. Omkring to mio. arbejdstagere har indtil nu tilmeldt sig en supplerende pensionsordning. Ansatte i den offentlige sektor berøres af de samme reformforanstaltninger som ansatte i den private sektor, men for denne kategori af arbejdstagere findes der endnu ingen supplerende pensionsordning.

Takling af udfordringerne

Tre større reformer i 1990'erne (i 1992, 1995 og 1997) havde til formål at sikre finansielt bæredygtige pensioner og ændrede det italienske pensionssystem radikalt. Andre omkostningsreducerende mekanismer, der blev indført i 1990'erne, og som allerede er indført, omfatter fjernelse af indekseringen af pensionerne med lønningerne, hævelse af pensionsalderen, stramning af minimumskravene for støtteberettigelse til pension i overgangsperioden, stramning af kravene for at opnå invalideydelser og anvendelse af de samme regler på de offentlige pensionsordninger som på den reformerede pensionsordning for den private sektor.

Lovudkastet til en ny pensionsreform (drøftes i øjeblikket i parlamentet) indeholder foranstaltninger til fremme af søjle to og tre pensionsordninger som kompensation for de lavere kompensationsgrader under søjle et. De påtænkte foranstaltninger omfatter en favorabel behandling af sådanne pensioner for så vidt angår beskatning og bidrag til sociale sikringsordninger samt en mulighed for at ændre bidrag til lovpligtige fratrædelsesordninger (*TFR – Trattament di fine rapporto*) til erhvervstilknyttede pensionsordninger. TFR-ordningerne finansieres i øjeblikket med en bidragssats på 6,91 % af bruttoindkomsten og forvaltes som bogføringsmæssige reserver i virksomheden med en lav, men garanteret rentesats. Med reformen vil der blive oprettet pensionsfonde, og aktiverne vil blive adskilt fra virksomheden, hvorved virksomhederne vil miste en billig finansieringskilde. Nogle kategorier af arbejdstagere ændrer allerede TFR til pensionsfonde på et frivilligt grundlag, og regeringen træffer foranstaltninger til at udvide denne mulighed til at gælde alle ansatte i den offentlige sektor.

Konklusion

Italien gennemførte omfattende reformer i 1990'erne, som nu er begyndt at stabilisere de offentlige pensionsudgifter og vil bringe den fremtidige udgiftsdynamik under kontrol. Overgangen til en nominel, bidragsbaseret pensionsordning repræsenterer en gennemgående modernisering af søjle et, som er af afgørende betydning for dens økonomiske bæredygtighed. Men det generelt høje bidragsniveau til pensionssystemet (inkl. bidrag til sociale sikringsordninger, fratrædelsesløn og bidrag til andre supplerende pensionsordninger) og behovet for store overførsler fra centralregeringens budget udgør fortsat en stor udfordring. Hvis disse udfordringer skal tages op, vil det være af afgørende betydning, at beskæftigelsesfrekvensen for kvinder og ældre arbejdstagere øges.

I overgangsperioden til det nye system, vil ældre arbejdstagere fortsat gå på pension i henhold til de gamle regler, der indebærer svage incitamenter til at arbejde længere. For nytillkommende på arbejdsmarkedet siden 1995 vil det nye pensionssystem indebære

passende incitamentter til at arbejde, takket være forsikringsmatematisk neutralitet, og skulle derfor føre til højere beskæftigelsesfrekvenser. Samtidig vil det give mulighed for at optjene tilstrækkelige pensionsrettigheder, hvis en person arbejder længere. Den fremtidige tilstrækkelighed vil altså afhænge af udviklingen af supplerende pensionsordninger. Omdannelsen af fratrædelsesordningen til erhvervstilknyttede pensionsordninger frembyder en stor mulighed. Sikring af tilstrækkelighed vil ligeledes kræve, at spørgsmålet om pensionsrettigheder for atypiske arbejdstagere løses.

Baggrundsstatistikker

	IT						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50% af medianen)	13	8	13	7	13	9	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60% af medianen)	19	14	19	12	19	16	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	5,1	4,2					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,96		0,98		0,94		0,88		0,92		0,86	
Langsigtede prognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	26,6	36,7	61,0	131,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	13,8	14,8	14,1	2,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP			Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				9,5				6,4				
<i>+ Beskæftigelse</i>				-3,1				-1,1				
<i>+ Støtteberettigelse</i>				-1,4				0,6				
<i>+ Ydelsesniveau</i>				-4,9				-2,8				
<i>= I alt (inkl. rest)</i>				0,2				3,1				
ESSPROS pensionsudgifter ⁴ (1999)				15,1				12,7				
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	54,8		68,5		41,1		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	28,0		40,4		16,2		38,5		48,6		28,8	
Faktisk pensionsalder ⁶	60,4		60,4		60,3		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP							109,9			62,8		
Budgetbalance, % af BNP							-2,2			-0,8		
Noter:												
1.	Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.											
2.	Kilde: EUROSTAT, demografiske fremskrivninger. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.											
3.	Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001; jf. afsnittet om metodik.											
4.	Kilde: ESSPROS, EUROSTAT; jf. afsnittet om metodik.											
5.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.											
6.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.											
7.	Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN.											

LUXEMBOURG

Pensionssystemet i hovedtræk

Søjle et i Luxembourgs pensionssystem består af en generel ordning for privatansatte og selvstændige og en særlig ordning for offentligt ansatte. Pensionsydelse er indtægtsbestemt.

Den generelle pensionsforsikringsordning finansieres gennem et lønrelateret bidrag på 24 %, der betales med en tredjedel hver af arbejdsgivere, arbejdstagere og statsbudgettet. Bidragssatsen fastsættes for en periode af syv år på grundlag af en forsikringsmatematisk vurdering af ordningen. Denne langsigtede forpligtelse til at sikre stabile bidragssatser er mulig på grund af en stor reservefond, der ikke må være mindre end 1,5 gange det årlige ydelsesbeløb. I øjeblikket er reservebeløbet tre gange højere end det årlige ydelsesbeløb.

Nettokompensationsgraden for en fuld forsikringsperiode under den generelle ordning er høj, næsten 100 % af den løn, en arbejdstager med gennemsnitslønnen havde efter 40 års forsikring lige før pensioneringen. Efter 40 forsikringsår er man sikret en minimumspension på 1 190 EUR.

Der er derfor kun i begrænset omfang behov for supplerende ordninger. Erhvervstilknyttede pensionsordninger har især udviklet sig i udenlandske eller meget store industri- og handelsvirksomheder samt i banksektoren. Der er skattefradrag for individuelle pensionsordninger.

Den indtægtsbestemte garanterede minimumsindkomstordning (RMG) sikrer en basisindtægt for personer, der ikke har optjent ret til en tilstrækkelig pension eller andre ressourcer. Det månedlige beløb for enlige er 942 EUR.

Levevilkårene for pensionister er meget tæt på at være de samme som for den erhvervsaktive del af befolkningen, og ældre har ikke højere risiko for fattigdom end andre mennesker.

Udfordringer

Befolkningens aldring ventes at blive noget mindre udtalt i Luxembourg end gennemsnittet for EU. Imidlertid er Luxembourgs pensionssystem stærkt påvirket af valutaudlændingenes høje beskæftigelsesfrekvens. På grund af den lave ledighed bliver de fleste nye job – 75 % af de job, der blev skabt i 2001 – besat af indbyggere fra nabolandene. Forudsat at de nuværende vækstrater i beskæftigelsen kan opretholdes, forventer Luxembourg ikke at få vanskeligheder med at finansiere offentlige pensioner indtil 2050. Imidlertid er dette baseret på en formodning om en årlig økonomisk vækstrate på 4 % og dermed en fortsat tilstrømning af arbejdskraft. Ved en halvt så høj vækstrate ville det være nødvendigt at sætte bidragssatsen op fra de nuværende 24 % til 46 % i henhold til de seneste oplysninger, som Luxembourg har indsendt. Forvaltningen af reservefonden kommer til at spille en vigtig rolle ved forberedelsen af stigningen i antallet af pensionister.

På det indenlandske arbejdsmarked er der plads til at øge beskæftigelsen for således at udvide bidragsgrundlaget. På trods af en meget lav ledighed var beskæftigelsesfrekvensen for indbyggere i alderen 15-64 år på 62,9 % i 2001, hvilket er under EU-gennemsnittet. Beskæftigelsesfrekvensen for kvinder var med 50,9 % også relativt lav. Under en fjerdedel af indbyggerne mellem 55 og 64 år er i beskæftigelse, hvilket er det halve af det mål, som blev fastsat på Det Europæiske Råd i Stockholm.

Tackling af udfordringerne

Der blev i 2001 indledt en rundbordskonference om pensioner med deltagelse af fagforeninger, arbejdsgiverrepræsentanter og politiske partier. På denne rundbordskonference blev der drøftet spørgsmål om minimumspensioner og konvergens i pensionsniveauet for de pensioner, der udbetales gennem sociale sikringsordninger til ansatte i den offentlige og private sektor. Nogle af de foranstaltninger, som blev vedtaget på rundbordskonferencen, omfatter en forhøjelse af minimumsbeløbet for alders- og efterladtepension og en proportional forhøjelse af pensionsbeløbet på 3,9 %. Deltagerne på konferencen vedtog imidlertid, at nogle af forbedringerne kunne omstødes, hvis det ved den næste forsikringsmatematiske vurdering skulle vise sig, at reservefonden kunne svinde ind til under det lovbestemte minimum på 1,5 gange de årlige udgifter, men dette skulle ikke påvirke de laveste pensioner.

Med to reformer for nylig prøver man at gøre noget ved problemet med ældre arbejdstagers lave beskæftigelsesfrekvenser. Den ene er reformen af invalidepensionssystemet med det formål at fremme revalidering i stedet for pensionering. Den nye lov indeholder flere foranstaltninger til at hjælpe en arbejdstager, der bliver ude af stand til at udføre sit aktuelle job. For det første gennemføres der undersøgelser for at konstatere, om arbejdstageren kan vende tilbage til sit tidligere job. Hvis det ikke er tilfældet, skal arbejdstageren i alle virksomheder med over 25 ansatte omplaceres internt i firmaet. Hvis en intern omplacering ikke er mulig, registreres arbejdstageren som ledig og har ret til arbejdsløshedsydelse, mens søgningen efter andre passende beskæftigelsesmuligheder fortsætter. Hvis den handicappede ikke kan placeres i alternativ beskæftigelse i løbet af den lovfæstede periode, hvor der udbetales arbejdsløshedsydelse, får arbejdstageren ret til ventepenge, som svarer til invalidepensionsbeløbet.

Den anden foranstaltning har været at indføre en ny mekanisme til at udskyde pensionstillæg baseret på alder og bidragsperiode for arbejdstagere på mindst 55 år, der har bidraget i 38 år. Denne foranstaltning skal tilskynde folk til at blive længere på arbejdsmarkedet.

Regeringen ønsker at definere lovbestemmelser for en mere dynamisk, men stadig forsigtig, investeringspolitik for reservefonden. Der blev iværksat en undersøgelse herom i 2001, og et lovforslag er under udarbejdelse. Det hedder i den nationale strategirapport, at den konservative investeringsstrategi, man hidtil har fulgt, har beskyttet reservefonden mod den seneste nedgang på finansmarkederne.

Med loven af 8. juni 1999 blev der fastlagt lovgivningsmæssige rammer for arbejdsgiveroprettede tillægspensionsordninger. Mens virksomhederne frit kan vælge, om de vil indføre en tillægspensionsordning eller ej, defineres arbejdstagernes rettigheder i loven, og de sikres ligebehandling med hensyn til beskatning af forskellige typer erhvervstilknyttede pensionsordninger (regnskabsmæssige reserver, eksterne midler,

gruppeforsikring). Regeringen påtænker at indføre en ny type personlig pensionsplan. I henhold til sådanne planer kunne op til 50 % af den akkumulerede opsparing udbetales som et engangsbeløb.

I den nationale strategirapport præsenteres en række foranstaltninger til at forbedre pensionsrettighederne for forældre – især mødre – der afbryder deres erhvervskarriere for at passe deres børn. Dette burde mindske forskellen mellem gennemsnitspensionerne for mænd og kvinder. Der blev nedsat en arbejdsgruppe efter rundbordskonferencen om pensioner for at undersøge, hvordan kvinders individuelle pensionsrettigheder kunne styrkes.

Konklusion

Luxembourgs pensionssystem er baseret på stærk politisk enighed og sikrer et højt tilstrækkelighedsniveau. Systemets økonomiske bæredygtighed er imidlertid ikke blot afhængigt af relativt høje økonomiske vækstrater i fremtiden, men også af valutaudlændingenes store bidrag til den luxembourgske økonomi og pensionsordning. Udsving i antallet af udenlandske arbejdstagere kan forstærke virkningerne af den fastboende befolknings aldring. I Luxembourg kan forskellen mellem den demografiske afhængighedskvotient (personer i alderen 65+ i forhold til personer i alderen 15-64) og den økonomiske afhængighedskvotient (personer, der modtager ydelser i forhold til personer i beskæftigelse) blive langt større end andre steder. I tilfælde af et fald i valutaudlændingenes beskæftigelse, vil en aldrende fastboende befolkning skulle udrede ikke blot de fastboende pensionisters pensioner, men også pensioner til en lang række pensionister, der bor uden for Luxembourg. Denne risiko bør tages i betragtning, når det fastsættes, hvor meget den generelle pensionsordning skal sætte til side i reserve. Den økonomiske bæredygtighed ville være mindre betinget af tilstedeværelsen af valutaudlændinge, hvis de fastboendes beskæftigelsesfrekvens blev øget – og det gælder især for kvinder og personer over 55 år.

Baggrundsstatistikker

	L						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50 % af medianen)	6	4	6	3	7	4	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60 % af medianen)	14	8	13	6	14	10	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	4,0	3,2					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,99		1,01		0,98		0,88		0,92		0,86	
Langtidsprognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	21,5	28,2	38,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	7,4	8,2	9,3	25,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP			Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				Ikke oplyst	6,4							
<i>+ Beskæftigelse</i>				Ikke oplyst	-1,1							
<i>+ Støtteberettigelse</i>				Ikke oplyst	0,6							
<i>+ Ydelsesniveau</i>				Ikke oplyst	-2,8							
<i>= I alt (inkl. rest)</i>				Ikke oplyst	3,1							
ESSPROS Pensionsudgifter ⁴ (1999)				10,9	12,7							
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	62,9		74,8		50,9		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	24,4		34,8		14,0		38,5		48,6		28,8	
Reel tilbagetrækningsalder ⁶	57,5		58,0		56,0		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP						5,6			62,8			
Budgetbalance, % af BNP						6,1			-0,8			
Noter:												
1.	Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.											
2.	Kilde: EUROSTAT, demografiske prognoser. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.											
3.	Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001. Se afsnittet om metodik.											
4.	Kilde: ESSPROS, EUROSTAT. Se afsnittet om metodik.											
5.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.											
6.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.											
7.	Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN.											

NEDERLANDENE

Pensionssystemet i hovedtræk

Den første søjle af det nederlandske pensionssystem består af en statslig, grundlæggende alderspensionsordning, der giver faste ydelser til alle indbyggere over 65 år. Den er bidragsfinansieret, idet der opkræves bidrag af indtægten med en sats, der ved lov er begrænset til højst 18,25 %, men retten til grundpension erhverves, når man bor i Nederlandene mellem de 15 og 65 år. Den nuværende værdi af grundpensionen for en enlig er på ca. 825 EUR om måneden, hvilket næsten fuldstændig fjerner fattigdomsrisikoen for personer over 65 år. Grundpensionsbeløbet er knyttet til mindstelønnen, der selv følger gennemsnitslønnen. I 1999 udgjorde grundpensionen over halvdelen af den samlede bruttoindkomst for over tre fjerdedele af de over 65-årige.

Søjle to, der består af de erhvervstilknyttede pensionsordninger, er mere udbygget end nogen andre steder i EU takket være de kollektive overenskomster, som sikrer, at mindst 91 % af alle ansatte i 2001 obligatorisk er dækket. Disse ordninger er fuldt finansierede, også for tjenestemænd og lærere, og finansieringsniveauet ved udgangen af 2001 var på næsten 120 % af forpligtelserne (108 % af BNP i 2001), skønt dette tal sandsynligvis vil være faldet siden på grund af den seneste afmatning på børserne. Pensionsordningerne er normalt ydelsesdefinerede; kun 4 % af arbejdstagerne med en tillægspension har en rent bidragsbaseret pensionsplan. Imidlertid er procentdelen af rene slutlønsordninger faldet fra 14 % af arbejdstagerne, der var dækket af en erhvervstilknyttet ordning i 1995, til 7 % i 2001. De fleste ydelsesdefinerede pensionsordninger medregner ikke lønforhøjelser i de sidste år inden pensioneringen. 30 % af medlemmerne af pensionsordningen havde ordninger, der var baseret på et løngennemsnit for hele erhvervskarrieren.

Der er skattebegunstigelser for de individuelle pensionsordninger under søjle 3. Bidrag kan fratrækkes op til det niveau, der er nødvendigt for at optjene samlede pensionsrettigheder, der svarer til 70 % af slutlønnen. Søjle tre-ordninger havde i 2001 aktiver for det, der svarede til 58 % af BNP.

Udfordringer

Hvis den (indirekte) forbindelse mellem indtægter og den statslige grundpension fastholdes, og ydelsesudbetalingerne fra de erhvervstilknyttede ordninger, som er ved at modnes, fortsat stiger, vil tilstrækkelighed ikke være noget problem i det nederlandske pensionssystem. Imidlertid vil der sandsynligvis fortsat være ret stor forskel mellem ældre mænds og kvinders levestandard, fordi de erhvervstilknyttede pensionsordninger bliver stadig vigtigere, og ydelserne fra disse ordninger afspejler tidligere beskæftigelses- og indtægtsmønstre. Endvidere var det indtil 1994 muligt at udelukke deltidsarbejdstagere – for det meste kvinder – fra erhvervstilknyttede pensionsordninger.

Den nederlandske nationale strategirapport præsenterer skøn, hvorefter aldringen vil resultere i en stigning i de offentlige udgifter på næsten 9 % af BNP, når de er på det højeste i 2040: 4,3 % til grundlæggende alderspensioner, 3,6 % til sundhedspleje, 0,7 % til invaliditetsydelse og 0,4 % til øvrige elementer. De prognoser, der er udarbejdet for Udvalget for Økonomisk Politik, tyder på en stigning på 6,2 % af BNP (dette dækker alle

offentlige alternative indkomster for personer på 55 år og derover, herunder invaliditetsydelse), hvilket er en af de højeste stigninger i EU, selv om det fremskrevne niveau i 2050 vil være tæt på EU-gennemsnittet.

Der er visse muligheder for at øge beskæftigelsen i Nederlandene. Den samlede beskæftigelsesfrekvens og frekvensen for kvinder ligger over de mål, der blev fastsat i Lissabon og Stockholm, men andelen af deltidsarbejdende kvinder er meget høj (69 % i 2000). Beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere er også stadig lav med lige under 40 % i 2001. Dette kræver især en undersøgelse af, hvordan invalidepensionsordningen fungerer og af incitamentstrukturerne i de erhvervstilknyttede pensionsordninger.

Den nederlandske rapport peger også på, at den voksende internationale indflydelse på det nationale pensionssystem er en stor udfordring. Systemet skal tilpasses til arbejdskraftens og kapitalens voksende grænseoverskridende mobilitet. Endvidere vil pensionsfondenes økonomiske situation og deres evne til at give tilstrækkelige ydelser afhænge af inflationen i eurozonen og, mere generelt, af udviklingen på finansmarkederne. Den nationale strategirapport fremhæver derfor betydningen af at fastholde de stabilitetsorienterede makroøkonomiske politikker og herunder nøje overholde stabilitets- og vækstpacten. Ved den "peer review", der blev afholdt i oktober 2002, udtrykte Nederlandene endelig også bekymring over den juridiske usikkerhed, der var skabt på grund af EU's konkurrenceregler, idet der var rettet angreb mod det obligatoriske medlemskab af de erhvervstilknyttede pensionsordninger. Indtil videre er disse angreb aldrig lykkedes, men det blev bekræftet, at den dominerende position, de erhvervstilknyttede ordninger har i kraft af det obligatoriske medlemskab, skal begrundes i hensynet til solidariteten.

Tackling af udfordringerne

Regeringen og arbejdsmarkedets parter er forpligtede til at øge deltagelsesfrekvenserne i erhvervstilknyttede pensionsordninger endnu mere. Arbejdsmarkedets parter på centralt plan fremsatte henstillinger herom i forbindelse med de decentrale kollektive overenskomstforhandlinger i foråret 2001. Obligatorisk medlemskab af en erhvervstilknyttet pensionsordning for vikarsektoren drøftes i øjeblikket og ville være yderligere et skridt i retning af en deltagelsesfrekvens på 100 % (i 2001 var den på 91 %). På grundlag af en revision af arbejdsmarkedets parters resultater i 2006 vil regeringen beslutte, om det er nødvendigt at vedtage lovgivning, der kan gøre det umuligt at udelukke enkeltpersoner eller grupper af arbejdstagere fra pensionsordninger. Arbejdsmarkedets parter nåede også frem til en aftale om henstillinger vedrørende indeksregulering af erhvervstilknyttede pensioner.

På trods af den betydelige stigning i de offentlige udgifter som følge af aldringen har Nederlandene forpligtet sig til at opretholde den statslige grundpensionsordning i dens nuværende form. Finansieringen skal sikres gennem overførsler fra det almindelige budget, så snart den maksimale bidragsats på 18,25 % ikke længere er tilstrækkelig til at dække udgifterne. Dette kan forventes at ske omkring 2010. Regeringen forventer, at der vil være tilstrækkelige budgetmidler til rådighed. Dette skal sikres gennem en yderligere nedbringelse af den offentlige gæld. Der er ved at blive opbygget en virtuel opsparingsfond for alderspensioner, hvor opsparingen bliver øremærket til at finansiere pensioner fra 2020 og frem. Da der ikke er tale om en virkelig fond, betyder anvendelsen af disse øremærkede midler, at den offentlige gæld muligvis vil stige efter 2020. Statens lånebehov vil blive mindsket, eftersom den udskudte beskatning af tillægspensionerne vil give et øget provenu

på det tidspunkt, hvor der udbetales flere offentlige ydelser. Regeringen forventer, at dette ekstra skatteprovenu vil udgøre ca. 5 % af BNP i 2040.

En øget beskæftigelse skal også bidrage betydeligt til at sikre den fremtidige pensionsfinansiering. Udtrykt i fuldtidsækvivalenter ligger beskæftigelsesfrekvenserne i Nederlandene tæt på EU-gennemsnittet, hvilket betyder, at der er plads til forbedring ved at øge mulighederne for fuldtidsbeskæftigelse, især for kvinder. Dette kunne bidrage til at skabe den nødvendige budgetmæssige margin, eftersom øget indtjening ikke skaber ekstra ret til faste offentlige pensionsydelser. Det anslås, at en stigning i beskæftigelsesfrekvensen på 5 procentpoint skaber en budgetmargin på 1,2 % af BNP.

Regeringen stiler mod at øge ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens med 0,75 procentpoint om året. Dette skal opnås gennem forskellige foranstaltninger: skattebegunstigelsen for tidlige pensioneringsordninger er ved at blive afviklet, og arbejdsmarkedets parter har allerede reformeret tidlige pensionsordninger, der dækker 83 % af de ældre arbejdstagere. Medlemmer, der udsætter deres pensionering under en tidlig pensioneringsordning, vil få ret til en højere tillægspension fra 65-årsalderen. Antallet af ældre, der gør krav på arbejdsløshedsydelse, skal nedbringes ved at tvinge arbejdsgiverne til at bidrage til udgifterne til arbejdsløshedsydelser til arbejdstagere på 57½ år og derover og ved at genindføre forpligtelsen til, at personer i alderen 57½ år og derover søger arbejde. Med finansloven for 2002 blev der indført direkte støtte og bidragsreduktioner som økonomiske incitamentter til at beskæftige ældre arbejdstagere.

Der er planer om yderligere lovgivning, som vil have positive virkninger på ældre arbejdstageres beskæftigelse. Regeringen vil indføre lovgivning for at forbyde aldersdiskrimination i beskæftigelse og erhvervsuddannelse. Lovgivningen skal også sikre, at ældre arbejdstagere, der afslutter deres erhvervskarriere på nedsat løn, ikke bliver straffet uforholdsmæssigt i forhold til deres pensionsrettigheder i henhold til slutlønsordninger. Endelig planlægges der også en reform af invaliditetsydelsesordningen, som skal nedbringe antallet af mennesker, der i dag klassificeres som helt eller delvis uarbejdsdygtige, fra det nuværende høje niveau på næsten 1 mio.

Strategien til at klare udfordringen for det offentlige pensionssystem og for de offentlige finanser som helhed forudsætter, at den offentlige gæld fjernes inden 2010, hvilket kræver et årligt overskud på mellem 1,25 og 1,75 % af BNP indtil 2010. Dette vil mindske rentebetalingerne, hvilket vil gøre det muligt at øremærke midler til en teoretisk pensionsreservefond. Endvidere vil en stigning i provenuet af de skatter, fremtidige pensionister især betaler af pensionsudbetalinger af søjle to-midler, bidrage til at klare den økonomiske udfordring, navnlig fra 2020 og frem. Alligevel vil udbetalinger fra den teoretiske reservefond medføre øget gældsætning.

Søjle to-ordningernes økonomiske bæredygtighed er i vid udstrækning afhængig af en stabil makroøkonomisk udvikling og lav inflation, som er vigtige mål for den overordnede økonomiske politik. Endvidere er kravene til finansieringsniveauet i disse ordninger høje og skaber således en nyttig sikkerhedsmargin for fald på aktiemarkedet. På trods heraf har faldene for nylig mindsket værdien af aktiverne i visse fonde til under det krævede niveau. Et yderligere fald i kapitalværdien kan føre til justeringer af bidragsniveauerne eller en ophævelse af indeksreguleringen af ydelserne for et betydeligt antal pensionsfonde.

Konklusion

Den nederlandske strategi for søjle et er stærkt afhængig af et ambitiøst mål om at opnå overskud på budgettet over en lang periode støttet af styrkede beskæftigelsespolitikker og en reform af invalidepensionssystemet med henblik på at fjerne den offentlige gæld. Dette skulle gøre det muligt at opnå en betydelig stigning i de offentlige ressourcer, som vil være nødvendig for at finansiere de offentlige pensioner. Der vil imidlertid blive underskud på de offentlige finanser i 2002. Dette giver anledning til en vis bekymring over, om det er sandsynligt, at denne politik kan lykkes. For søjle to-pensioner bygger strategien på, at der gennemføres forsvarlige makroøkonomiske politikker og opretholdes sikre finansieringsmarginer.

Det nederlandske pensionssystem kan fremvise gode resultater, når det gælder tilstrækkelighed, da det er baseret på en almindelig fast offentlig pension og indtægtsafhængige tillægspensioner, der dækker en meget stor andel af befolkningen. Det er dog stadig et åbent spørgsmål, om den øgede arbejdsmarkedsdeltagelse og inddragelse af deltidsarbejdstagere i de erhvervstilknyttede pensionsordninger vil give kvinder mulighed for at få samme indkomster i alderdommen som mænd.

Baggrundsstatistikker

	NL ⁸						EU15						
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)													
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder		
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50 % af medianen)	6	4	6	4	6	5	11	12	10	9	12	13	
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60 % af medianen)	11	7	11	7	12	7	17	20	17	17	18	22	
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	3,7	3,7					5,1	4,5					
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,93		0,98		0,89		0,88		0,92		0,86		
Langtidsprognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)													
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50					
	2000	2020	2050		2000	2020	2050						
Forsørgerbyrde over for ældre ²	20,0	29,5	41,0	103,0	24,2	32,2	49,0	100,0					
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	7,9	11,1	13,6	72,2	10,4	11,5	13,3	27,9					
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP				Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				5,4				6,4					
<i>+ Beskæftigelse</i>				-0,6				-1,1					
<i>+ Støtteberettigelse</i>				0,5				0,6					
<i>+ Ydelsesniveau</i>				0,2				-2,8					
<i>= I alt (inkl. rest)</i>				5,5				3,1					
ESSPROS Pensionsudgifter ⁴ (1999)				13,3				12,7					
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner													
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt	Mænd	Kvinder	I alt	Mænd	Kvinder							
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	74,1	82,8	65,2	63,9	73,0	54,9							
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	39,6	51,1	28,0	38,5	48,6	28,8							
Reel tilbagetrækningsalder ⁶	61,7	61,9	61,0	Ikke oplyst	Ikke oplyst	Ikke oplyst							
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>													
Offentlig gæld, % af BNP							52,8						
Budgetbalance, % af BNP							0,1						
Noter:													
1. Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.													
2. Kilde: EUROSTAT, demografiske prognoser. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.													
3. Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001. Se afsnittet om metodik.													
4. Kilde: ESSPROS, EUROSTAT. Se afsnittet om metodik.													
5. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.													
6. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.													
7. Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN.													
8. I Nederlandene er søjle to veludviklet. Dette har en direkte positiv indvirkning på det offentlige pensionssystem, da det reducerer det øgede antal ældres belastning af pensionsordningerne under søjle et. Der er dog også en vigtig indirekte konsekvens, idet beskætningen af fremtidige pensionsudbetalinger (der trækkes fra private fonde) forventes at blive ganske høj og delvis kan modvirke stigningen i offentlige pensionsudbetalinger.													

ØSTRIG

Pensionssystemet i hovedtræk

Søjle et består af en generel ordning for ansatte i den private sektor og særlige ordninger for selvstændige, landmænd og tjenestemænd. I 2001 var ca. 95 % af den erhvervsaktive befolkning omfattet af en obligatorisk pensionsforsikring.

Ordningerne finansieres hovedsagelig gennem bidrag. Den nuværende bidragssats er 22,8 % af den pensionsberettigede indkomst, og den har ligget stabilt på det niveau i de seneste år. De ansatte betaler 10,25 procentpoint og arbejdsgiverne 12,55. Tjenestemænd bidrager med 12,55 % af deres løn til deres pensionsordning. Det er interessant at bemærke, at pensionerede tjenestemænd også skal bidrage til ordningen med 2,3 % af deres pensionsindkomst. Statsbudgettet bidrager med 21,5 % af de samlede pensionsudgifter i Østrig. Som en andel af BNP er dette bidrag faldet fra 2,85 % i 1991 til 2,4 %.

Den almindelige pensionsalder er 65 år for mænd og 60 år for kvinder. Det er muligt at gå tidligt på pension fra 61,5 år for mænd og 56,5 år for kvinder. Pensionsniveauet afhænger af, hvor længe personen har været forsikret (inklusive visse assimilerede perioder, såsom militærtjeneste eller perioder, hvor den pågældende har modtaget visse sociale ydelser) og af den forsikrede indtjening (der begrænses af et loft på 3 270 EUR om måneden i 2002). Pensionen er baseret på den gennemsnitlige indkomst i de 15 bedste år i hele optjeningsperioden. Retten til pension erhverves til en sats på 2 % af dette gennemsnit for hvert optjeningsår. Det højeste pensionsbeløb, der kan opnås under den generelle ordning, er 2 309 EUR (som udbetales 14 gange om året).

Søjle to er frivillig. Det anslås, at 300 000 personer allerede har erhvervet ret til pension under erhvervstilknyttede ordninger, selv om dette tal ikke omfatter de mere traditionelle løfter fra arbejdsgiverne om direkte ydelser (regnskabsmæssige reserver).

Med skattereformen i 2000 blev der indført fradrag for individuelle pensionsopsparingsplaner og arbejdstagerbidrag til en søjle to-ordning, hvilket satte skub i søjle tre. Ydelser fra den slags begunstigede ordninger er skattefri.

En minimumspension på 630 EUR for enlige og 900 EUR for par (der udbetales 14 gange om året) sikres gennem en indtægtsbestemt tillæggydelse.

Udfordringer

For personer med en tilstrækkeligt stor pensionsopsparing giver søjle et i det østrigske pensionssystem tilstrækkelige ydelser med nettokompensationsgrader på over 80 %. I midten af 2002 skulle der dog betales tillæg til over 11 % af pensionerne for at bringe pensionisternes indkomster op på minimumspensionsniveauet. Afhængigheden af denne indtægtsbestemte støtte er høj blandt pensionister under landbrugerordningen og også blandt modtagere af efterladte ydelser. Kvinder har betydeligt større risiko for fattigdom i alderdommen end mænd.

Det østrigske pensionssystem bygger næsten udelukkende på den offentlige pensionsordning under søjle et. Dette afspejles i de offentlige pensionsudgifter som en andel af BNP: 14,5 % i 2000, hvilket er det højeste udgiftsniveau i EU og langt over EU-gennemsnittet på 10,4 %. Forsørgerbyrden over for ældre vil vokse hurtigere i Østrig end EU-gennemsnittet til ca. 1,3 gange det nuværende niveau inden 2050. Den fremskrevne stigning i de offentlige pensionsudgifter forekommer dog moderat sammenlignet med omfanget af befolkningens aldring, især fordi kvinders og ældre arbejdstagers beskæftigelsesfrekvenser ventes at stige i beregningerne som følge af, at pensionsalderen for kvinder og minimumsalderen for tidlig pensionering er blevet sat op. Udgifterne i 2050 vil beløbe sig til 17 % af BNP, 2,5 procentpoint højere end i dag, men når udgifterne er på deres højeste omkring 2035, vil de stige 4,2 procentpoint, hvilket er en betydeligt større udfordring.

Østrig har nogenlunde nået de beskæftigelsesmål, der blev fastsat i Lissabon, både for mænd og kvinder i den arbejdsdygtige alder. Beskæftigelsesfrekvenserne for ældre arbejdstagere er derimod blandt de laveste i EU og ligger på 28,6 % i 2001. Endvidere faldt de lidt mellem 1995 og 2001, mens det lykkedes de fleste andre medlemsstater at øge dem. Ældre arbejdstagers lave beskæftigelsesfrekvens skyldes i vid udstrækning tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet på grund af invaliditet.

Østrig er et af de få lande, der stadig har forskellig pensionsalder for kvinder og mænd – undtagen under den særlige ordning for tjenestemænd. Der er planer om at skabe ligestilling ved at sætte pensionsalderen for kvinder op med fem år til samme alder som for mænd, men det vil først gradvist blive indført mellem 2019 og 2029 for tidlig pensionering og mellem 2024 og 2033 for almindelig pensionering. Hvis der hurtigere blev etableret ligestilling, kunne det medvirke til at øge beskæftigelsesfrekvenserne yderligere.

Individuelle pensionsrettigheder for kvinder vil fortsat være betydeligt lavere end for mænd, hvilket afspejler lavere indkomster og arbejdsmarkedsdeltagelse, hvilket igen afspejler rollefordelingen i familien. Dette problem kan løses ved at give ret til pension for perioder med børnepasning. Det er imidlertid også nødvendigt at sikre, at kvinder får en rimelig andel af et pars kombinerede pensionsrettigheder i tilfælde af, at familien opløses.

Tackling af udfordringerne

Østrig forsøger at sikre kvinder en tilstrækkelig pension ved at give bedre pensionsrettigheder for perioder med børnepasning. Der kan betales forældreorlovsydelse i 36 måneder pr. barn (hvis begge forældre benytter sig af deres ret), hvoraf op til 18 anerkendes som optjeningsperioder. Dette gør det lettere for kvinder at opnå de 15 år, der kræves for at få ret til pension.

Selv om kompensationsgraden under søjle et forventes at forblive høj, ønsker regeringen alligevel at styrke søjle to. Siden 1. juli 2002 har man kunnet investere en fratrædelsesgodtgørelse i en livsforsikring på gunstige betingelser. Denne ydelse finansieres af et bidrag på 1,53 % af indtægten og skal forvaltes af særlige arbejdstagervelfærdsfonde (*Mitarbeitervorsorgekassen*). Den enkelte arbejdstager vil få valget mellem at få udbetalt fratrædelsesgodtgørelsen eller investere sin kapital i en pensionsordning. Sidstnævnte mulighed er helt fritaget fra skat.

Østrig arbejder i øjeblikket på at konsolidere alle pensionsordningerne under søjle et til én ordning. Den særlige tjenestemandsoordning er mere gunstig, eftersom den giver 80 % af slutlønnen (i stedet for 80 % af indtægten i de 15 bedste år i erhvervskarrieren), og der er ikke loft over den forsikrede indtjening. Indtægtsgrundlaget for beregning af pensionsrettighederne er imidlertid gradvist ved at blive udvidet til 15 år, og nye tjenestemænd vil blive medlemmer af den generelle ordning, hvilket indebærer, at den særlige tjenestemandsoordning bliver afviklet.

Den gennemsnitlige pensionsalder for mænd er ca. 59 år og for kvinder ca. 57 år. Østrig er begyndt at løse dette problem gennem en række foranstaltninger, der blev vedtaget i 2000. Her blev minimumsalderen for tidlig pensionering sat op, og man ophævede førtidspensionering på grund af nedsat erhvervsevne, højere fradrag for pensionering før den almindelige pensionsalder og højere tillæg for udsat pensionering. Disse justeringer for tidlig eller udskudt pensionering er dog endnu ikke neutrale i forsikringsmatematisk henseende.

Pensionister har også fået lov til at tjene penge, samtidig med at de modtager deres pension for således at fremme en gradvis pensionering. Det er også blevet lettere at gå gradvist på pension, idet det fra 50 år (kvinder) eller 55 år (mænd) er blevet muligt at arbejde på deltid i en periode på 6½ år og modtage en kompensation for nedsat indtægt. Det er imidlertid sandsynligt, at dette vil føre til nedsat i stedet for øget arbejdsmarkedsdeltagelse for ældre arbejdstagere (alternativet ville ikke være tidligere fuld tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, men fortsat fuldtidsarbejde). Endvidere er det muligt at koncentrere den nedsatte arbejdstid i den første del af den 6½-årige periode og derefter gå helt på pension før minimumsalderen for tidlig pensionering. Dette instrument vil derfor blive revideret.

Invalidepensionerne er i øjeblikket ved at blive revideret. Under det nuværende system anerkendes delvis invaliditet ikke, hvilket betyder, at ældre arbejdstagere trækker sig fuldstændigt tilbage fra arbejdsmarkedet i stedet for at vælge en mere begrænset deltagelse på arbejdsmarkedet, hvor der blev taget hensyn til deres helbredstilstand. Et ekspertudvalg er ved at undersøge de forskellige muligheder for delvise invaliditetsydelser.

Regeringens strategi til at tackle den økonomiske udfordring i pensionssystemet bygger på, at beskæftigelsesfrekvensen i almindelighed og frekvensen for ældre arbejdstagere i særdeleshed skal øges, så bidragsgrundlaget dermed styrkes. Der er planer om et forslag til yderligere reform af pensionssystemet i 2003. Den nationale strategirapport skitserer nogle generelle principper for reformen, såsom styrkelse af de forsikringsmatematiske principper og fremme af private tillægspensionsordninger, mens der ikke sættes spørgsmålstejn ved betydningen af søjle et-ordningen.

Konklusion

Østrigs nationale strategirapport indeholder en detaljeret beskrivelse af de forskellige foranstaltninger, der allerede er truffet for at styrke pensionssystemets økonomiske bæredygtighed, men der er ikke foretaget noget skøn over virkningerne af disse foranstaltninger. Det høje udgiftsniveau og en fremskrevet betydelig stigning heraf skaber store udfordringer for de offentlige finanser. Den østrigske regerings erklærede vilje til at reformere pensionssystemet hilses derfor velkommen.

Baggrundsstatistikker

	A						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50 % af medianen)	6	10	5	8	6	12	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60 % af medianen)	10	24	9	15	11	29	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	3,6	4,1					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,84		0,90		0,81		0,88		0,92		0,86	
Langtidsprognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	22,9	30,0	54,0	133,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	14,5	16,0	17,0	17,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP			Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				10,5				6,4				
<i>+ Beskæftigelse</i>				-2,2				-1,1				
<i>+ Støtteberettigelse</i>				-3,0				0,6				
<i>+ Ydelsesniveau</i>				-2,9				-2,8				
<i>= I alt (inkl. rest)</i>				2,4				3,1				
ESSPROS Pensionsudgifter ⁴ (1999)				14,0				12,7				
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	68,4		76,7		60,1		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	28,6		40,0		17,9		38,5		48,6		28,8	
Reel tilbagetrækningsalder ⁶	60,9		60,9		60,3		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP							63,2			62,8		
Budgetbalance, % af BNP							0,2			-0,8		
Noter:												
1.	Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.											
2.	Kilde: EUROSTAT, demografiske prognoser. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.											
3.	Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001. Se afsnittet om metodik.											
4.	Kilde: ESSPROS, EUROSTAT. Se afsnittet om metodik.											
5.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.											
6.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.											
7.	Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN.											

PORTUGAL

Pensionssystemet i hovedtræk

Søjle et i det portugisiske pensionssystem består af en generel ordning, som er obligatorisk for alle ansatte og selvstændige i den private sektor. Der findes en særlig ordning for tjenestemænd, politi- og militærfolk. Der findes også en frivillig ordning for indbyggere i Portugal, som endnu ikke er dækket af det portugisiske socialsikringsystem; portugisiske statsborgere, der bor eller arbejder i udlandet, kan også tilmelde sig denne ordning.

Pensionsbidrag til den generelle søjle et-ordning er ikke adskilt fra bidrag til andre ydelser fra den generelle socialsikringsordning, der dækker sygedagpenge, ydelser i forbindelse med moderskab, erhvervsygdomme, ledighed, invaliditet samt alders-, efterladte og familiedydelser. Bidragssatsen er 34,75 % af indtægten for ansatte (11 procentpoint betales af arbejdstager og 23,75 % af arbejdsgiver) og svinger mellem 25,4 % og 32 % for selvstændige. Den frivillige sociale forsikringsordning finansieres gennem betaling af et bidrag på 16 % af et beløb, der skal dækkes af pensionsforsikringen; forsikringstager kan selv vælge dette beløb. I bank- og telekommunikationssektoren findes der erhvervstilknyttede ordninger, der træder i stedet for den generelle ordning.

Siden 2000 har pensionsalderen været 65 år for både mænd og kvinder. For at få ret til alderspension skal pensionsmodtagerne have gennemført en karenstid på 15 års forsikring med mindst 120 dages registreret indtægt om året. Siden 1994 er alders- og invalidepensioner blevet beregnet på grundlag af den gennemsnitlige indkomst i de bedste 10 år i løbet af de sidste 15 år (i stedet for den gennemsnitlige månedssindkomst i de 5 bedste år i løbet af de seneste 10 år, som gjaldt før)²⁶. Satsen for erhvervelse af pensionsrettigheder er 2 % (tidligere 2,2 %) for hvert optjeningsår.

Søjle to findes på det nærmeste slet ikke, og antallet af medlemmer i disse ordninger er endog faldet lidt i de seneste år. Den er omfattet af rammeloven om social sikring. Pensionsfondene forvaltes af private institutioner, især forsikringselskaber og pensionsforvaltningsselskaber.

Der findes forskellige former for søjle tre-ordninger, inklusive tegning af livsforsikringer eller frivilligt medlemskab af en pensionsfond. Individuelle pensionsordninger fremmes gennem skatteincitamerter.

En skattefinansieret ordning uden bidragspligt sikrer indtægtsbestemte ydelser til personer på 65 år og derover uden tilstrækkelige ydelser fra andre kilder. Personer med indkomster under 30 % af den nationale mindsteløn (50 % for par) har ret til dyrtidstilskud under denne ordning.

²⁶ Efter den seneste reform af den sociale sikring i 2000 vil der ved beregning af pensionsniveauet blive taget hensyn til indtægten i hele forsikringsperioden (med forbehold for et loft på 40 år).

Udfordringer

Det portugisiske pensionssystem står over for to store udfordringer: at forbedre alderspensionens tilstrækkelighed (for at sikre alle lavtlønnede anstændige levevilkår, når de er kommet på pension) og samtidig sikre systemets økonomiske bæredygtighed.

En betydelig del af befolkningen har korte optjeningsperioder eller har meget lave forsikrede indtægter. Ifølge oplysninger fra Det Europæiske Fællesskabs Husholdningspanel fra slutningen af 1990'erne var der risiko for, at mange ældre ville blive fattige, især de ældste pensionister. Imidlertid afspejler disse oplysninger ikke virkningerne af de øgede minimumspensioner, der blev indført med den seneste reform. Den relative indkomst for mennesker over 65 år sammenlignet med yngre mennesker var også blandt de laveste i EU med 72 % af indkomsten for mennesker under 65 år til trods for, at søjle et kan give en maksimal kompensationsgrad på 80 % ved gennemsnitsindtægt²⁷. Over tid og i takt med, at aldersgrupper med bedre optjeningsperioder når pensionsalderen, ventes pensionerne automatisk at blive mere tilstrækkelige.

Forsørgerbyrden over for ældre i Portugal forventes at vokse til omtrent det dobbelte, eller til 44,5 %, fra nu af og til 2050. En ny national fremskrivning, der tog hensyn til pensionsreformen i år, indeholder en prognose om en stigning i de offentlige pensionsudgifter fra 10 % af BNP i 2001 til 12,1 % i 2050, mens Udvalget for Økonomisk Politik fremskrev en stigning fra 9,8 % i år 2000 til et højdepunkt på 13,8 % i 2040 (13,2 % i 2050). En vigtig faktor i udgiftsstigningen (der tegner sig for en tredjedel af stigningen) er de offentligt ansattes pensioner, der er mere gavmilde end pensioner i den private sektor for personer, der var beskæftiget i den offentlige sektor før 1993.

Hvis der skal udvikles søjle to-pensionsordninger i Portugal, er det være afgørende at sikre erhvervelsen af pensionsrettigheder og sørge for, at de kan overføres.

Tackling af udfordringerne

I de seneste par år har det været en vigtig prioritet at forbedre alderspensionens minimumsniveau. Garanterede minimumsniveauer for alders- og invalidepensioner under den bidragspligtige ordning blev indført for første gang i 1998²⁸ og afhænger af antallet af bidragsår. I henhold til den nye rammelov fra 2002 skal dette niveau i løbet af perioden 2003-2007 nærme sig mindstelønnen. Den ikke-bidragspligtige minimumspension vil blive sat op til 50 % af den nationale mindsteløn minus arbejdstagernes socialsikringsbidrag (11 %). Muligheden for at arbejde efter pensioneringen og kombinere en pension med en arbejdsindtægt skulle bidrage til at forbedre ældres levestandard på kort sigt. Når pensionssystemet på længere sigt bliver mere udviklet (flere pensionister med hele forsikringsperioder), og der muligvis udvikles tillægspensionsordninger, bør det også få en positiv virkning.

²⁷ I henhold til socialsikringsreformen fra 2000 kan den maksimale kompensationsgrad stige til 92 % ved gennemsnitsindtægt for pensionsmodtagere, der har bidraget i 21 år og derover.

²⁸ Tidligere blev der udbetalt et socialt tillæg til personer, hvis lovpligtige pension ikke kom op på minimumsbeløbet på 30 % af gennemsnitsindkomsten.

I løbet af 1990'erne blev der foretaget en række justeringer for at gøre den fremtidige stigning i de offentlige pensionsudgifter mindre. I 1993 blev reglerne for beregning af pensionsrettigheder under den særlige ordning for nye tjenestemænd den samme for nye medlemmer af ordningen som i den generelle socialsikringsordning. I 1994 blev både betingelserne for retten til alderspension og koefficienten for beregning af pensionsydelse strammet.

Efter den seneste reform af den sociale sikring i 2000 bliver der ved beregning af pensionsbeløbet taget hensyn til indtægten i hele forsikringsperioden (med forbehold for et loft på 40 år). De nye foranstaltninger vil blive indført gradvist og træder i kraft i fuldt omfang i 2016. Med loven om social sikring fra 2002 indføres et loft over forsikrede indtægter, der også vil begrænse pensionsydelse for fremtidige generationer af pensionister med et deraf følgende fald i udgifterne på lang sigt.

I 1999 blev pensionering gjort mere fleksibel. Alle arbejdstagere, der har fuldført karenstiden på 15 bidragsår i løbet af 30 kalenderår, får lov til at gå på pension fra 55-årsalderen med en nedsat pension. Arbejdstagere kan også udsætte deres pensionering til 70-årsalderen og få en højere pension. Endvidere kan alderspensioner frit kombineres med arbejdsindtægt. Forsikringstagere, der ønsker at gå tidligt på pension, og som er holdt op med at arbejde, kan indbetale frivillige bidrag for at øge deres alderspensionsbeløb. Der er mulighed for at kombinere deltidsarbejde, og der er også indført delpension.

Der blev oprettet en reservefond for den sociale sikring i 1989. Ifølge loven om reform af den sociale sikring fra 2000 er målet på mellemlang sigt at oparbejde en reserve, der svarer til 2 års pensionsudgifter, dvs. næsten 12 % af BNP. Fonden skal have overskuddet af socialsikringsordningen, der forventes at fortsætte indtil omkring 2015, og desuden skal den have to procentpoint af arbejdstagernes socialsikringsbidrag. I december 2001 havde fonden værdier til 3,8 mia. EUR, dvs. 5 % af BNP. Der ventes at blive underskud på socialsikringen mellem 2015 og 2020; fonden skal så bruges i en periode på 15-20 år til at dække de øgede udgifter og rette op på indtægtsforskellene. Fra 2029 og frem vil der derefter skulle dækkes et underskud på mellem 1 og 2 % af BNP af andre kilder.

Med henblik på at fremme udviklingen af tillægspensionsordninger blev der i 2000 indført omfattende lovbestemmelser om forvaltning og investeringsregler samt en skatteordning for den slags private ordninger. I 2002 blev der indført yderligere skattemæssigheder, og der blev fastsat bestemmelser for tilsyn med tillægspensionsordningerne. Indførelsen af ovennævnte loft over indtægter, der dækkes af socialsikringens pensionsforsikring, bør skabe flere muligheder for private pensionsordninger. For at forbedre adgangen til tillægspensioner forbedrer den nye rammelov for social sikring også betingelserne for at erhverve ret til tillægspension, og princippet om mulighed for overførsel er blevet stadfæstet.

Konklusion

Selv om spørgsmålet om tilstrækkelighed stadig er en stor udfordring, ventes de seneste foranstaltninger til at øge minimumspensionerne snart at afhjælpe risikoen for fattigdom. De mere fleksible pensionsmuligheder og muligheden for at få ret til øgede pensionsydelse ved at udsætte pensioneringen burde gøre pensionsindkomsten mere tilstrækkelig for personer,

der har muligheder for beskæftigelse. Nye generationer af pensionister med mere fuldstændige optjeningsperioder i bedre betalte job vil også få højere pensioner.

Efter den seneste pensionsreform er der også sket fremskridt med at tackle den økonomiske udfordring i pensionssystemet, og det forklares i den nationale strategirapport, hvordan Portugal vil klare den udfordring indtil omkring 2030, men det forklares ikke, hvordan underskuddet på socialsikringen herefter skal finansieres. I betragtning af de seneste reformers ringe virkning på den anslåede stigning i de offentlige pensionsudgifter er der plads til yderligere reform, samtidig med at der tages hensyn til, at det stadig er vanskeligt at skabe balance på statsbudgettet. I den forbindelse synes der også at være plads til at udvikle private pensionsordninger. Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt moderniseringen af rammelovgivningen for private pensioner (herunder regler for erhvervelse og overførsel af pensionsrettigheder) vil være tilstrækkelig til, at erhvervstilknyttede pensionsordninger kan komme til at spille en betydelig rolle.

Baggrundsstatistikker

	P						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50 % af medianen)	12	22	12	18	12	25	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60 % af medianen)	18	33	18	30	19	36	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	6,4	5,8					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,76		0,80		0,73		0,88		0,92		0,86	
Langtidsprognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau				% stigning 2000-50	Niveau				% stigning 2000-50		
	2000		2050			2000		2050				
	2000	2020	2050	2050		2000	2020	2050	2050			
Forsørgerbyrde over for ældre ²	22,6	27,5	46,0		104,0	24,2	32,2	49,0		100,0		
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	9,8	13,1	13,2		34,7	10,4	11,5	13,3		27,9		
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP				Bidrag til ændring i procentpoint af BNP							
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>					6,7					6,4		
<i>+ Beskæftigelse</i>					-1,1					-1,1		
<i>+ Støtteberettigelse</i>					-2,4					0,6		
<i>+ Ydelsesniveau</i>					0,1					-2,8		
<i>= I alt (inkl. rest)</i>					3,3					3,1		
ESSPROS Pensionsudgifter ⁴ (1999)					10,1					12,7		
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
Beskæftigelse (2001)	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	68,9		76,9		61,1		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	50,3		61,6		40,6		38,5		48,6		28,8	
Reel tilbagetrækningsalder ⁶	64,5		64,0		64,2		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
Offentlige finanser (2001) ⁷												
Offentlig gæld, % af BNP					55,5				62,8			
Budget balance, % af GDP					-2,8				-0,8			
Budgetbalance, % af BNP					-4,2				-0,8			
Noter:												
1.	Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.											
2.	Kilde: EUROSTAT, demografiske prognoser. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.											
3.	Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001. Se afsnittet om metodik.											
4.	Kilde: ESSPROS, EUROSTAT. Se afsnittet om metodik.											
5.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.											
6.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.											
7.	Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN.											

FINLAND

Pensionssystemet i hovedtræk

Den obligatoriske og lovpligtige pensionsordning omfatter en national grundpensionsordning, der sigter mod at garantere en minimumsindkomst for alle pensionister og en indtægtsafhængig pensionsordning, som gør det muligt for arbejdstagere at bevare en rimelig levestandard, efter at de er gået på pension. De to ordninger udgør søjle et, der kan suppleres med frivillige pensionsaftaler. Den nationale pensionsordning giver en opholdsbaseret minimumspension, der kan beløbe sig til 488 EUR om måneden (på betingelse af 40 års ophold). Den nationale pension falder i takt med, at personens øvrige pensionsindkomst stiger. I 2001 blev der kun udbetalt fuld national pension til 10 % af alle pensionister, mens 55 % af pensionisterne fik suppleret deres indtægtsafhængige pension med en indtægtsbestemt del. Andelen af pensionister, der kun får den nationale grundpension, er faldende.

Den indtægtsbestemte pension giver forsikringsbaserede pensioner og dækker alle lønmodtagere og selvstændige uden indkomstloft. Erhvervsretten til alderspension begynder i øjeblikket fra 23-årsalderen med en sats på 1,5 % om året indtil 60-årsalderen, hvor den erhverves med en sats på 2,5 % for højst 40 år (disse regler bliver ændret i 2005). Der stiles efter en (maksimal) kompensationsgrad på 60 %. Pensionen beregnes på grundlag af gennemsnitslønnen i de seneste 10 år i hvert beskæftigelsesforhold (skal fra 2005 baseres på hele arbejdslivet). I slutningen af 2000 var den samlede gennemsnitlige alderspension (herunder efterladtepension) på ca. 962 EUR om måneden, svarende til 47 % af gennemsnitslønnen for lønmodtagere. Der er en kønsforskel (1 151 EUR til mænd, 841 EUR til kvinder) på grund af kvinders lavere gennemsnitlige lønniveau (80 %), lavere arbejdsmarkedsdeltagelse tidligere og flere afbrydelser i kvinders erhvervskarrierer. Selv om nationale pensioner justeres i forhold til forbrugerpriser, er indtægtsrelaterede pensioner knyttet til et vægtet indeks baseret på forbrugerpriser og lønninger.

I øjeblikket er det muligt at gå på pension med arbejdsløshedspension eller førtidig alderspension i en alder af 60 år og med delpension i en alder af 56 år. Forskellige invaliditets- og arbejdsløshedsydelse samt førtidige pensionsydelse og delpensionsydelse kan udbetales før 65-årsalderen. Manglende arbejdsevne er den mest almindelige grund til førtidspensionering. I 2000 brugte Finland ca. 1 % af BNP på revalideringsforanstaltninger for at bevare og udvikle erhvervssevnen.

Indtægtsrelaterede pensioner er delvis finansierede. For ansatte i den private sektor forvaltes disse midler af pensionsinstitutter for privatansatte, der konkurrerer på kundeservice og forrentning af den investerede kapital. De skal imidlertid overholde detaljerede lovbestemmelser. En garantiordning sikrer udbetaling af ydelse, såfremt et pensionsinstitut bliver insolvent. Der er også for kommunale og statslige pensioner skabt reservefonde med det formål at øge finansieringen til samme niveau som pensionsordningerne for den private sektor. Alt i alt beløb reserveforbehold sig til 60 % af BNP i 1999, og de forventes at stige til næsten 80 % af BNP inden 2030.

Som følge af den lovpligtige ordnings omfattende dækning er efterspørgslen efter frivillige tillægspensionsordninger meget lille. Pensionsudbetalingerne fra søjle to og tre-ordningerne

udgjorde 4 % af alle pensionsydelse, og bidragene til disse ordninger udgjorde 6 % af alle pensionsbidrag i 1999.

Udfordringer

Generelt holdes risikoen for fattigdom blandt ældre nede gennem det lovpligtige pensionssystem. Pensionisters indkomstniveau er sammenligneligt med resten af befolkningens, og fattigdomsrisikoen for ældre i Finland var i slutningen af 1990'erne en af de laveste i EU. Der er imidlertid stadig en vis risiko for fattigdom, især blandt ældre kvinder. Som følge af pensionssystemets udformning stiger pensionsrettighederne for personer med lave indkomster kun lidt gennem deres bidrag, eftersom deres nationale pensionsbeløb falder i takt med stigende indtægtsrelaterede pensioner.

De største udfordringer for den økonomiske bæredygtighed skyldes befolkningens aldring, fordi de store efterkrigsårgange når pensionsalderen, samtidig med at der kan konstateres højere forventet levealder og lav fødselsrate. Antallet af mennesker over pensionsalderen vil stige hurtigt efter 2020, og i 2030 vil hver fjerde finde være mindst 65 år gammel. Utilstrækkelig jobskabelse vil øge det demografiske problem. Den nuværende samlede beskæftigelsesfrekvens er 67,7 %, men kun 46 % for personer mellem 55 og 64 år. 86 % af kvinderne går på pension før den lovbestemte pensionsalder, og den reelle pensionsalder er så lav som 59 år. Med henblik på at nedbringe omfanget af tidlig pensionering er det nødvendigt at styrke incitamenterne og bevare den enkeltes erhvervsevne. Med mindre forholdet mellem antallet af erhvervsaktive og antallet af pensionister kan forbedres gennem passende bestræbelser på at fremme beskæftigelsen for ledige og ældre aldersgrupper, vil der altid være risiko for, at skattebyrden ikke kan fastholdes.

Udgifterne til sociale pensioner beløb sig i 2000 til 11,3 % af BNP, og ifølge prognoserne fra Udvalget for Økonomisk Politik vil de stige til 16 % inden 2040, hvor de vil ligge relativt stabilt indtil 2050. Udgifterne til indtægtsrelaterede pensioner blev anslået til at stige med 6 procentpoint af BNP, hvilket indebærer en stigning i bidragssatserne med 10 procentpoint; udgifterne til nationale pensioner vil falde med ca. et procentpoint af BNP, især fordi den indtægtsrelaterede ordning vil være fuldt udbygget, hvilket vil mindske behovet for indtægtsbestemte garantipensioner. Indeksreguleringen af den nationale pension i forhold til priserne ventes også at mindske stigningen.

De seneste reformer af den private sektors pensionsordninger i 2001 og 2002 anslås at nedbringe stigningen i pensionsudgifterne i forhold til BNP betydeligt. Dette skyldes i høj grad styrkelsen af bidragsgrundlaget, idet det er blevet vanskeligere at gå tidligt på pension, og incitamenterne til at blive på arbejdsmarkedet er blevet forbedret. For at opretholde en økonomisk balance skønnes det derfor, at den lønrelaterede bidragssats skal forhøjes til 5 procentpoint. Uanset de fremskridt, der er gjort, er der behov for at tage den resterende økonomiske udfordring op og indføre tilsvarende reformer i den offentlige sektors ordninger.

En lang række af love og ændringer har på den ene side gjort lovgivningen om indtægtsrelaterede pensioner meget kompleks, men har på den anden side bragt de forskellige ordninger tættere på hinanden og således åbnet mulighed for en yderligere rationalisering og modernisering. Lovgivningen ville vinde ved at blive forenklet og konsolideret gennem en harmonisering af de interne funktionsprincipper for

pensionsordningerne. Det ville være en stor udfordring for moderniseringen at udforme pensionssystemet på en sådan måde, at ordningerne automatisk kunne tilpasses ændrede vilkår.

Tackling af udfordringerne

Der blev allerede i 1990 truffet en række reformforanstaltninger med det formål at nedbringe fremtidige pensionsudgifter. I løbet af 1990'erne blev der således bl.a. truffet foranstaltninger til at tilpasse efterladtepensioner til individuelle pensioner, bringe pensioner fra den offentlige sektor på linje med pensioner i den private sektor, forhøje den nedre grænse for tidlig pensionering, udvide den indtægtsperiode, der ligger til grund for pensionsberegningen fra 4 til 10 år og nedsætte vægten af indtægter i det indeks, der bruges til pensionsjusteringerne. Disse foranstaltninger, der blev truffet i forbindelse med de offentlige pensionsordninger i løbet af 1990'erne, anslås at nedsætte pensionsudgifterne med næsten en femtedel af det forventede udgiftsniveau for 2040 under et uændret politisk scenario og med de regler, der var gældende i 1990.

Der er lige blevet lagt sidste hånd på yderligere foranstaltninger i henhold til reformpakken fra 2001. Pensionsreformen fra 2001 sigter mod at modvirke tidlig pensionering og øge incitamenterne til at blive ved med at arbejde. Foranstaltningerne omfatter: indførelse af fleksibel pension mellem 62 og 68 år ledsaget af en højere sats for de ydelser, der optjenes i de senere år på arbejdsmarkedet, forhøjelse af delpensionsalderen fra 56 til 58 år ledsaget af en lavere sats for de optjente ydelser, nedsættelse af den nedre aldersgrænse for erhvervelse af pensionsrettigheder fra 23 til 18 år, gradvis ophævelse af arbejdsløsheds-pensionsordningen (fra 2009 til 2014) og ophævelse af den individuelle førtidspensionsordning (ved invaliditet) i 2003.

I september 2002 fremlagde regeringen et lovforslag baseret på en aftale mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter om supplerende foranstaltninger til pensionsreformen fra 2001, hvoraf hovedparten skal indføres fra 1. januar 2005. Beregningen af pensionsydelser vil blive baseret på indtægten i hele arbejdslivet, som tilpasses under anvendelse af et vægтет indeks (80 % af lønnen, 20 % af priserne i stedet for de tidligere lige vægtning), erhvervelsen af retten til pension forhøjes yderligere for ældre arbejdstagere (1,9 % om året mellem 53 og 62 år og 4,5 % mellem 63 og 68 år i stedet for den normale sats for de optjente ydelser på 1,5 %); det vil ikke længere være muligt at gå tidligt på pension før 62 år. Bidrags-satsen for arbejdstagere over 53 år vil blive sat op med 30 %, loftet over kompensationsgraden på 60 % skal afskaffes, ydelserne vil blive tilpasset i overensstemmelse med forventet levealder (fra 2009), der vil erhverves pensionsrettigheder i perioder uden indtægt som følge af børnepasning, ledighed, uddannelse, sygdom og revalidering, og endelig vil finansieringsniveauet for pensionsordningen blive forhøjet for at udjævne udviklingen i bidragene.

Der er fastsat et mål om at øge ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens fra 46 % i 2001 til 55 % i 2010, hvilket betyder en forhøjelse af den reelle pensionsalder med to år. De nye fremskrivninger af virkningen af de seneste reformer viser imidlertid kun en stigning i den reelle pensionsalder på tre år i 2050, som især begynder at kunne mærkes efter 2015. Dette vil være utilstrækkeligt på baggrund af de mål, regeringen har fastsat både for den reelle pensionsalder (der skal forhøjes med 2-3 år) og ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens og vil kræve en hurtigere gennemførelse af reformerne.

Regeringens overordnede strategi for at klare det betydelige pres på pensionsudgifterne forudsætter, at den økonomiske vækst sikres, den offentlige gæld nedbringes, og pensionsreservefondene forøges (ud over det lovpligtige finansieringskrav) samt på, at arbejdsproduktiviteten (der har en stærkere indvirkning på væksten i pensionsudgifterne som en procentdel af BNP end væksten i beskæftigelsen) og beskæftigelsesfrekvenserne øges, især blandt ældre arbejdstagere, så den reelle pensionsalder dermed sættes op. Strategien vil især kræve et stort og kontinuerligt overskud på statsfinanserne i flere tiår.

Konklusion

Finland har gjort betydelige fremskridt med at klare den store udfordring, der ligger i at sikre den økonomiske bæredygtighed i landets pensionssystem og samtidig sikre et passende pensionsniveau og en lav fattigdomsrisiko blandt ældre og tilpasse systemet til de samfundsmæssige forandringer.

Reformerne fra 2001 og 2002 er vigtige skridt, men den lange tid, det tager at gennemføre foranstaltningerne, vil forsinke indvirkningerne på pensionsudgifterne noget ud over det tidspunkt, hvor de store efterkrigsgenerationer begynder at gå på pension, hvilket gør, at de fleste fra disse store årgange stadig vil kunne benytte sig af de nugældende muligheder for at gå tidligt på pension. Udgifterne til sociale pensioner forventes at stige yderligere. Endvidere er den overordnede strategi i kritisk grad afhængig af, at der i en lang periode bevares et stort overskud på statsfinanserne.

Baggrundsstatistikker

	FIN						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50 % af medianen)	5	6	5	1	6	8	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60 % af medianen)	10	17	9	9	10	23	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	3,4	2,9					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,78		0,86		0,74		0,88		0,92		0,86	
Langtidsprognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	22,1	35,5	44,0	98,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	11,3	12,9	15,9	40,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP			Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				6,6				6,4				
+ <i>Beskæftigelse</i>				-0,1				-1,1				
+ <i>Støtteberettigelse</i>				-1,3				0,6				
+ <i>Ydelsesniveau</i>				-0,1				-2,8				
= <i>I alt (inkl. rest)</i>				5,0				3,1				
ESSPROS Pensionsudgifter ⁴ (1999)				11,2				12,7				
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	68,1		70,9		65,4		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	45,7		46,7		44,8		38,5		48,6		28,8	
Reel tilbagetrækningsalder ⁶	62,2		62,4		61,6		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP					43,4				62,8			
Budgetbalance, % af BNP					4,9				-0,8			
Noter:												
1. Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.												
2. Kilde: EUROSTAT, demografiske prognoser. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.												
3. Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001; se afsnittet om metodik.												
4. Kilde: ESSPROS, EUROSTAT. Se afsnittet om metodik.												
5. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.												
6. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.												
7. Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN.												

SVERIGE

Pensionssystemet i hovedtræk

Den nye søjle et-ordning, der blev indført i 1999, består af en indtægtsafhængig ordning (med bidragspligt) og en garanteret alderspensionsordning (uden bidragspligt). Den indtægtsafhængige ordning er bidragsbaseret og finansieres af en bidragssats på 18,5 % af den pensionsberettigede indkomst i hele arbejdslivet. 16 procentpoint af bidraget anvendes til løbende finansiering og akkumuleres til en bestemt rente som teoretisk pensionskapital (der groft sagt akkumuleres i overensstemmelse med indtægterne). 2,5 procentpoint investeres i en eller flere fonde, som medlemmet af ordningen vælger (den såkaldte præmiepensionsordning). Det indtægtsafhængige pensionssystem er adskilt fra statsbudgettet og ventes udelukkende at blive finansieret af bidrag, der konstant skal ligge på 18,5 %. Den teoretiske løbende kapital og den kapital, der akkumuleres under præmiepensionsordningen, konverteres på pensioneringstidspunktet til en pension, hvis beløb afhænger af den forventede gennemsnitlige levealder ved pensionsalderen.

Den aldersbetingede garantipension sikrer en minimumspension for mennesker over 65 år efter 40 års ophold i Sverige. Den supplerer pensionsrettigheder fra den lovpligtige indtægtsbetingede pensionsordning op til det garanterede beløb og er skattefinansieret. Der vil i 2003 blive indført en ny form for indtægtsbestemt støtte til ældre, der ikke har ret til garantipensionen (hovedsagelig indvandrere). Herudover er indtægtsbestemte boligydelse et betydeligt bidrag til mange pensionisters indkomst.

Søjle to består af brede erhvervstilknyttede pensionsordninger baseret på kollektive overenskomster, som omfatter ca. 90 % af arbejdstagerne. Bidraget er normalt på mellem 2 og 5 % af lønnen. Traditionelt var disse pensioner ydelsesdefinerede ordninger, men de bliver i stigende grad bidragsbaserede. I 2000 tegnede pensioner, der blev udbetalt gennem disse ordninger sig for 14 % af de samlede pensionsudbetalinger.

Søjle tre-ordninger bidrog med ca. 5 % til de samlede pensionsudbetalinger i 2000. Den slags frivillig individuel pensionsforsikring er fradragsberettiget.

Udfordringer

Den fremskrevne stigning i forsørgerbyrden over for ældre er langt mindre for Sverige end for EU som helhed. Endvidere vil udformningen af det nye pensionssystem begrænse den fremtidige vækst i pensionsudgifterne. Udgifterne til alderspensioner under den offentlige ordning forventes at stige fra 9 % af BNP i 2000 til 11,4 % i 2040 og ventes herefter at falde. Denne stigning er relativt lille og burde ikke være noget større økonomisk problem.

Beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere er den højeste i EU. Tidlig pensionering er ikke noget større problem. Antallet af ældre arbejdstagere på sygeorlov har imidlertid været hastigt stigende i de seneste år, hvilket har sat spørgsmålstejn ved ældre arbejdstageres arbejdsmiljø.

Eftersom garantipensionen kun er knyttet til prisindekset, vil vækst i realindkomsten føre til en voksende forskel mellem lønmodtagere og pensionister med indtægtsafhængige

pensioner over garantiniveauet på den ene side og pensionister, der kun har ret til garantipensionen, på den anden. På lang sigt kan dette føre til øget risiko for relativ fattigdom, med mindre afhængigheden af garantipensionen kan nedbringes ved at øge rettighederne til indtægtsafhængige pensioner. Især kvinder kan blive ramt af en sådan udvikling, eftersom der fortsat er en tendens til, at deres indtægter er lavere end mænds. Som følge af lavere efterladteydelse er ældre kvinder også mere udsatte end mænd for et voldsomt fald i levestandard efter at have mistet deres partner.

Tackling af udfordringerne

Udfordringen i forbindelse med aldringen og visse urimelige aspekter ved den tidligere ydelsesdefinerede ordning (højere pensioner for personer med uregelmæssige indtægtsprofiler, men samme bidragsbetaling), førte til en omfattende reform af pensionssystemet i 1999, der træder i kraft i fuldt omfang i 2003. Den indtægtsafhængige ordning sigter mod fuldstændig forsikringsmatematisk neutralitet. Af fordelingsmæssige elementer kan nævnes pensionsgodtgørelse til ledige eller forældre i deres barns fire første leveår og garantipension. Disse mekanismer finansieres af det almindelige budget.

Den økonomiske bæredygtighed sikres gennem en automatisk udligningsmekanisme, der indbygges i den indtægtsafhængige ordning. Den er udformet, så bidragsatsen holdes stabilt på 18,5 % af indtægten og virker ved en justering af det indeks, der gælder for den teoretiske pensionskapital i den løbende del. Hvis systemets bidragsgrundlag forværres på grund af økonomisk afmatning eller en ugunstig demografisk udvikling, nedjusteres indekset. Endvidere tages der ved konverteringen af den teoretiske pensionskapital hensyn til forventet levealder ved pensionsalderen, hvilket fjerner en væsentlig grund til stigende pensionsudgifter.

Det vil også blive lettere at sikre økonomisk bæredygtighed takket være den store bufferfond, der blev oprettet allerede 1960 for at udjævne udsvingene i flowet af pensionsbidrag og -udbetalinger. Denne bufferfond ventes at bidrage til den langsigtede finansiering af pensionssystemet. Dens aktiver beløb sig til 26 % af BNP i 2001.

Alle økonomiske risici ved den nye indtægtsafhængige pensionsordning (levetid, mindre bidragsgrundlag) bæres af pensionsmodtagerne. Systemerne giver dog mulighed for en høj grad af fleksibilitet både med hensyn til valg af pensionsalder og mulighed for at kombinere arbejdsindkomst med hel eller delvis pension. I kraft af den forsikringsmatematisk neutralitet vil den enkelte kunne planlægge sit arbejdsliv på en måde, så den pågældende opnår en tilstrækkelig pension, og der vil således skabes stærke incitamenter for, at ældre arbejdstagere bliver længere på arbejdsmarkedet (Sverige har allerede den højeste arbejdsmarkedsdeltagelse for ældre arbejdstagere i EU). Dette kræver dog, at beskæftigelsesegnethed og arbejdsevne bevares. Regeringen prøver i øjeblikket at løse problemet med det stigende antal personer på sygeorlov gennem et omfattende program, der har til formål at fremme bedre sundhed i arbejdslivet. Hvis et større antal personer bliver ude af stand til at optjene tilstrækkelige pensionsrettigheder, bliver den økonomiske risiko lagt over på statsbudgettet (gennem invalidepensionernes garantipension).

Den svenske reform bygger på bred politisk enighed og følges op af en stor indsats for at forbedre informationen til pensionsordningens medlemmer. De får en årlig orientering om

pensionskapital og prognoser for deres fremtidige pension under forskellige scenarier (vækstrate, afkast, pensionsalder).

Konklusion

Det reformerede svenske pensionssystem skulle kunne sikre tilstrækkelige pensioner på en økonomisk bæredygtig måde takket være den måde, det er udformet på og de indbyggede mekanismer, der skal sikre, at det tilpasses den økonomiske og demografiske udvikling. Det resulterer også i, at det økonomiske ansvar deles rimeligt mellem generationerne, og systemet opfylder kravene om modernisering, da det er tilpasset de fleksible beskæftigelsesmønstre. De skattefinansierede solidaritetslementer er i øjeblikket stærke med garantipensioner, invalide- og efterladtepensioner og pensionsgodtgørelser til den indtægtsafhængige ordning under karriereafbrydelser, såsom ledighed, forældreorlov osv.). Imidlertid forventes garantipensionsniveauet at falde i forhold til indtægterne. Erhvervstilknyttede pensionsordninger baseret på kollektive overenskomster er veludbyggede og kan yde et betydeligt bidrag til bevarelse af indkomsten efter pensionen.

Baggrundsstatistikker

	S						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50 % af medianen)	5	3	6	2	5	3	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60 % af medianen)	10	8	10	6	9	10	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	3,2	2,9					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,83		0,92		0,78		0,88		0,92		0,86	
Langtidsprognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	26,9	34,5	42,0	58,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	9,0	10,7	10,7	18,9	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP			Bidrag til ændring i procentpoint af BNP								
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>				3,9				6,4				
+ <i>Beskæftigelse</i>				-0,5				-1,1				
+ <i>Støtteberettigelse</i>				0,8				0,6				
+ <i>Ydelsesniveau</i>				-2,6				-2,8				
= <i>I alt (inkl. rest)</i>				1,7				3,1				
ESSPROS Pensionsudgifter ⁴ (1999)				12,2				12,7				
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	71,7		73,0		70,4		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	66,5		69,1		63,8		38,5		48,6		28,8	
Reel tilbagetrækningsalder ⁶	63,2		63,3		62,7		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP						56,6			62,8			
Budgetbalance, % af BNP						4,8			-0,8			
Noter:												
1.	Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtingen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.											
2.	Kilde: EUROSTAT, demografiske prognoser. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.											
3.	Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001. Se afsnittet om metodik.											
4.	Kilde: ESSPROS, EUROSTAT; se afsnittet om metodik.											
5.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.											
6.	Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.											
7.	Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN.											

DET FORENEDE KONGERIGE

Pensionssystemet i hovedtræk

Søjle et i Det Forenede Kongeriges system består af en fast grundpension og en indkomstafhængig tillægspension, *State Second Pension*, der træder i stedet for den tidligere statslige, indkomstafhængige pensionsordning (*State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS*, der blev indført i 1978). Disse to dele af søjle et finansieres af indkomstafhængige bidrag til National Insurance. Pensionsalderen er 65 år for mænd og 60 år for kvinder. Lovgivningen er på plads med henblik på i 2020 at indføre samme pensionsalder for mænd og kvinder, nemlig 65 år. En fuld fast pension kræver 44 års bidrag til National Insurance for mænd og 39 år for kvinder. Pensionerne kan ikke komme til udbetaling før den fastsatte alder, men kan udskydes til gengæld for højere ydelser senere (7½ % pr. års udskydelse).

Et særligt træk ved det britiske pensionssystem er muligheden for at blive undtaget fra den indkomstafhængige del af den løbende finansierede søjle et. Dette kræver, at den pågældende er dækket af en erhvervstilknyttet eller personlig pensionsordning, der giver tilsvarende eller højere ydelser end den indkomstafhængige del af den lovpligtige ordning. Ca. 60 % af arbejdstagerne er således undtaget fra den statslige ordning og har ret til en bidragsreduktion i National Insurance.

Erhvervstilknyttede pensionsordninger bliver normalt oprettet af en arbejdsgiver og er generelt ydelsesdefinerede med pensioner baseret på antal tjenesteår og slutløn. Der er dog en tendens i retning af bidragsbaserede ordninger. Ca. 44 % af befolkningen i den erhvervsaktive alder bidrog til en erhvervstilknyttet eller personlig pensionsordning i 2000/01, 60 % af pensionisthusholdningerne havde deres indkomst fra en erhvervstilknyttet pensionsordning, og 71 % havde en investeringsindkomst (inklusive personlige pensioner).

Personlige pensioner blev indført i 1988 for at tilbyde personer uden adgang til en erhvervstilknyttet ordning, eller som ofte skiftede job, en privat tillægspension (skønt der fra før 1988 var mulighed for at indgå de såkaldte "Retirement Annuity Contracts", der ligner de personlige ordninger). 12 % af arbejdstagerne og 44 % af de selvstændige sparer op til personlige pensioner. For at gøre private tillægspensioner mere attraktive blev der i april 2001 indført Stakeholder Pensions. "Stakeholder-pensioner" har enkle, lave satser (højest 1 % af fondsværdien pr. år), de er fleksible, så deltagerne kan ændre bidrag eller flytte mellem ordningerne uden at blive straffet økonomisk, der er enkle skatteregler med en bidragsgrænse på 3 600 GBP om året, og for første gang er en pensionsordning åben for personer uden arbejdsindkomst. Der var i marts 2002 solgt 815 000 "stakeholder-pensioner".

Den ikke-bidragspligtige minimumsindkomstgaranti (MIG) giver indtægtsbestemt støtte til personer over 60 år afhængig af deres indkomst og kapital. Garantien sikrer en enlig, der opfylder betingelserne, en ugentlig indkomst på mindst 98,15 GBP, hvilket er ca. 30 % mere end den fulde, faste, statslige grundpension på 75,50 GBP.

I 1999/2000 kom 57 % af pensionsindtægterne fra statslige kilder og 43 % fra den private sektor.

Udfordringer

Mellem 1979 og 1996 steg pensionisthusholdningernes gennemsnitlige nettoindkomst med 64 %, mens gennemsnitsindtægten steg med 36 %; den fattigste femtedel af pensionisterne

oplevede dog kun en stigning på 30 %. Denne skævhed skyldes hovedsagelig stigningen i de erhvervstilknyttede og private pensionsindkomster, som var til gavn for alle andre end de fattigste pensionister. Minimumsindkomstgarantien blev indført for at øge denne gruppes indkomster. Ordningen øgede de fattige ældres indkomst, men modregningen pund-for-pund betød, at mange lavtlønnede på grund af opsparing ikke ville få højere levestandard efter pensioneringen. Omkring en femtedel af pensionisterne bor i husholdninger med indkomster under 60 % af medianen.

SERPS tilbød en pension på 20 % af den gennemsnitlige opskrevne indtjening hele livet, men kun til arbejdstagere, og lønmodtagere med lavere lønninger optjente kun meget små rettigheder hertil. Ca. 60 % af arbejdstagerne trådte ud af SERPS og valgte i stedet erhvervstilknyttede/private ordninger, hvor kompensationsgraden generelt er betydeligt bedre. Det vil være en stor udfordring at sikre, at flere mennesker får adgang til, og benytter sig af, mulighederne for at sikre en højere levestandard efter pensionen.

Mens spørgsmålet om tilstrækkelighed igennem 1980'erne og 90'erne udviklede sig til en større udfordring, ser det ud til, at den økonomiske bæredygtighed er sikret langt ud i fremtiden. De offentlige pensionsudgifter var 5,5 % af BNP i 2000 og skulle ifølge prognoserne fra Udvalget for Økonomisk Politik falde til 4,4 % i 2050, hvilket afspejler en mindre stigning i forsørgerbyrden over for ældre end i resten af EU og, vigtigst af alt, afspejler indeksreguleringen af grundpensionerne i forhold til priserne, således at deres værdi i forhold til indtjeningen vil falde. Prognoserne blev udarbejdet uden hensyntagen til den nye pensionsgodtgørelse og den statslige tillægspension, der vil resultere i, at de offentlige pensionsudgifter stort set vil forblive på det nuværende niveau.

De private pensionsordninger er forskelligartede og komplekse, hvilket på baggrund af deres betydning gør dem til en særlig udfordring. Mennesker står over for en række valg, når de påbegynder eller skifter beskæftigelse. Det store antal ordninger rejser spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at foretage en nøje overvågning. Mange pensionsordninger har betydelige aktiebeholdninger, der traditionelt har givet store afkast, men som skaber et element af ustabilitet. Mange pensionsordninger og livsforsikringsselskaber ser ud til at have lidt meget under den seneste nedgang på verdens aktiemarkeder. For arbejdsgivere, der støtter en ydelsesdefineret pensionsordning, øger det de potentielle fremtidige omkostninger til at sikre disse ydelser, og det kan have bidraget til, at man er gået over til bidragsbaserede ordninger, hvor investeringsrisikoen i højere grad ligger hos pensionsmodtagerne.

Selv om Det Forenede Kongerige allerede opfylder beskæftigelsesmålene, der blev fastsat i Lissabon og Stockholm, er der stadig plads til forbedring. Den gennemsnitlige reelle pensionsalder er 62 år for mænd og 59 år for kvinder. 55 % af mændene og en tredjedel af kvinderne går på pension før den offentlige pensionsalder; 10 % af tilfældene af tidlig pensionering var knyttet til pensionsbetingelser i en erhvervstilknyttet pensionsordning, 30 % skyldtes dårligt helbred, og 14 % skete på opfordring af arbejdsgiveren. Der er ingen mulighed for tidlig pensionering under den statslige pensionsordning, men både mænd og kvinder kan gøre krav på minimumsindkomstgarantien fra 60-årsalderen. Mænd i aldersgruppen 60-64 år, der kræver minimumsindkomstgaranti, behøver ikke at søge arbejde. Erhvervstilknyttede pensionsfonde aftaler ofte tidlige pensionspakker.

Tackling af udfordringerne

I løbet af de seneste par år er der truffet en række foranstaltninger for at sikre pensionernes tilstrækkelighed. Fra 2003 vil den nye pensionsgodtgørelse træde i stedet for minimumsindkomstgarantien. Denne nye rettighed burde ikke blot komme de fattigste 25 %

af husholdningerne til gode, men omkring halvdelen af alle husholdninger over 60. Den vil give enlige på 60 år og derover ret til en indkomst på mindst 100 GBP om ugen (154 GBP om ugen for par) og vil sikre, at personer over 65 kan få supplerende beløb fra andre pensions-/opsparingsordninger op til en vis grænse over minimumsgarantiniveauet uden at miste deres ret til pensionsgodtgørelse. Indtægtsbestemmelsen med henblik på pensionsgodtgørelse er heller ikke så streng som for de traditionelle indkomstafhængige ydelser. Fra 60-årsalderen skal man ikke indberette eventuel opsparing under 6 000 GBP, og fra 65-årsalderen skal de fleste heller ikke indberette eventuelle indkomstændringer i løbet af faste femårsperioder. Den britiske regering har forpligtet sig til at indeksregulere garantielementet i pensionsgodtgørelsen i forhold til indtjeningen i resten af dens løbetid.

Med indførelsen af den statslige tillægspension i april 2002 vil personer med lavere indtægter kunne optjene flere pensionsrettigheder. Endvidere vil en person få godskrevet tillægspensionsrettigheder for perioder, hvor den pågældende ikke kan arbejde som følge af pasningsansvar eller invaliditet. Personer, hvis indtjening ligger mellem den nedre indtjeningsgrænse (3 900 GBP om året) og 10 800 GBP, vil erhverve pensionsrettigheder, som om de havde tjent 10 800 GBP. Fra 2002 vil lavtlønnede og personer med en beskeden indtægt, der udtræder af ordningen til fordel for en erhvervstilknyttet pensionsordning, få et tillæg, så de også kan blive omfattet af de forbedringer, der følger af den statslige tillægspension.

Med hensyn til ældre arbejdstageres beskæftigelse indeholder den nationale strategirapport flere initiativer, der burde få en positiv virkning. Når hjælpekontorer og arbejdsformidlinger bliver integreret, vil det blive muligt at nå mennesker, der får invalidepension eller sygedagpenge. Handicappede kan få specialiststøtte til at blive på arbejdsmarkedet (*New Deal for Disabled People*). Jobsøgende over 50 år kan få et indkomstillæg (*Employment Credit*) i op til 52 uger, hvis de tager et arbejde eller bliver selvstændige; der kan også fås uddannelsesstipendier under *New Deal 50 plus*. Der er ligeledes en politik for at tilskynde personer til at arbejde efter pensionsalderen. Folk kan udsætte kravet om deres pension eller endog vende tilbage til arbejdsmarkedet, efter at de har fremsat kravet, og stadig optjene pensionstillæg. I øjeblikket kan pensionen højst udskydes i 5 år. Fra april 2010 vil der ikke være nogen tidsbegrænsning, og tillægssatsen vil stige til ca. 10,4 % for hvert hele år, pensionen udskydes. Den bredere strategi for forlængelse af den erhvervsaktive alder har til formål at fremme en aldersvenlig beskæftigelsespraksis blandt arbejdsgiverne inden alderslovgivningen i 2006.

Udfordringerne i de private pensionsordninger bliver i øjeblikket sat på den politiske dagsorden. Regeringen præsenterede for nylig to rapporter, den havde bestilt (Pickering and Sandler Reviews) med forslag til en forenkling af pensionsprodukterne og pensionslovgivningen, bedre rådgivning til forbrugere, bedre adgang til opsparingsprodukter for forbrugere med lavere indtægter og nedbringelse af de administrative byrder for pensionsordninger og arbejdsgivere. Det blev også i Pickering-rapporten foreslået at ændre tilsynsmyndighedens funktion. Disse rapporter vil ligge til grund for en kommende grønbog om pensioner, der skal behandle en lang række pensionsspørgsmål, herunder fremme af beskæftigelsen blandt ældre arbejdstagere og etablering af muligheder for, at folk kan spare op, så de kan få opfyldt deres forventninger til pensionisttilværelsen. Der foregår også i øjeblikket en revision af tilsynsmyndighedens rolle (Occupational Pensions Regulatory Authority, OPRA), og resultaterne heraf vil ligeledes blive anvendt i grønbogen.

Da de offentlige udgifter til pensioner er lave og i fremtiden vil ligge langt under udgiftsniveauet i alle de øvrige medlemsstater, er de offentlige ordningers økonomiske bæredygtighed ikke noget problem. Strategien til at sikre hele pensionssystemets økonomiske

bæredygtighed er baseret på, at en stigende andel af pensionsudgifterne skal finansieres gennem den opsparing, mennesker foretager gennem deres arbejdsliv. Det Forenede Kongerige søger at sikre stabiliteten i pensionsinvesteringerne i de arbejdsmarkedsfinansierede ordninger ved at føre hensigtsmæssige makroøkonomiske politikker, og det overvejes at forbedre de lovgivnings- og tilsynsmæssige rammer.

Konklusion

Det Forenede Kongerige har gjort betydelige fremskridt med at sikre tilstrækkelige pensioner, men det er endnu usikkert, i hvilken grad dette vil nedbringe ældres fattigdomsrisiko og højne pensionisternes relative levestandard. Mens nogle foranstaltninger vil virke effektivt på kort sigt, vil det være flere tiår, før virkningen af andre vil kunne mærkes fuldt ud. For personer, der når pensionsalderen i den nærmeste fremtid, vil den mest effektive måde at højne levestandarden på være at arbejde længere; de seneste reformer har forbedret incitamenterne hertil betydeligt.

Den økonomiske bæredygtighed ser ud til at være under kontrol, men afhænger mere end i andre lande af de private pensionssekskabers resultater. Den nationale strategirapport giver ikke mulighed for at drage konklusioner om disse private ordningers økonomiske bæredygtighed. Hvis de private pensionsordninger sikrer dækning eller pensionsniveau væsentligt dårligere end forventet, vil fremtidige regeringer kunne stå over for øgede krav om indtægtsbestemte ydelser.

Baggrundsstatistikker

	UK						EU15					
Seneste indkomstsituation (ECHP-oplysninger 1999)												
	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 50 % af medianen)	12	11	11	7	12	13	11	12	10	9	12	13
Fattigdomsrisiko ¹ (ved 60 % af medianen)	19	21	18	17	20	25	17	20	17	17	18	22
Ulighed i indkomstfordelingen ¹	5,4	4,1					5,1	4,5				
Indkomst for personer på 65+ i forhold til indkomsten for personer i aldersgruppen 0-64 ¹	0,78		0,81		0,75		0,88		0,92		0,86	
Langtidsprognoser for de offentlige pensionsudgifter (EPC 2001)												
	Niveau			% stigning 2000-50	Niveau			% stigning 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Forsørgerbyrde over for ældre ²	23,8	29,2	42,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentlige pensionsudgifter, % af BNP ³	5,5	4,9	4,4	-20,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer, der er bestemmende for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter (2000-2050) ³	Bidrag til ændring i procentpoint af BNP				Bidrag til ændring i procentpoint af BNP							
<i>Demografisk forsørgerbyrde</i>					2,4				6,4			
+ <i>Beskæftigelse</i>					0,0				-1,1			
+ <i>Støtteberettigelse</i>					-0,1				0,6			
+ <i>Ydelsesniveau</i>					-3,4				-2,8			
= <i>I alt (inkl. rest)</i>					-1,0				3,1			
ESSPROS Pensionsudgifter ⁴ (1999)					11,5				12,7			
Politiske muligheder for at sikre bæredygtige pensioner												
<i>Beskæftigelse (2001)</i>	I alt		Mænd		Kvinder		I alt		Mænd		Kvinder	
Beskæftigelsesfrekvens (15-64) ⁵	71,7		78,3		65,1		63,9		73,0		54,9	
Beskæftigelsesfrekvens (55-64) ⁵	52,3		61,7		43,1		38,5		48,6		28,8	
Reel tilbagetrækningsalder ⁶	63,2		64,2		62,0		Ikke oplyst		Ikke oplyst		Ikke oplyst	
<i>Offentlige finanser (2001)⁷</i>												
Offentlig gæld, % af BNP							39,1			62,8		
Budgetbalance, % af BNP							0,7			-0,8		
Noter:												
1. Kilde: ECHP-UDB, Eurostat, december 2002. Oplysningerne for UK er foreløbige. Vægtningen af de spanske oplysninger vil blive taget op igen. Oplysningerne for Sverige dækker kun personer under 85 år; se afsnittet om metodik.												
2. Kilde: EUROSTAT, demografiske prognoser. Antal personer i aldersgruppen 65 år og derover som en procentdel af aldersgruppen 15-64.												
3. Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik, rapport om "Budgetary challenges posed by ageing populations", 24. oktober 2001. Se afsnittet om metodik.												
4. Kilde: ESSPROS, EUROSTAT. Se afsnittet om metodik.												
5. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001.												
6. Kilde: Den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse, 2001. Beregningsmetoden drøftes fortsat.												
7. Kilde: Europa-Kommissionen, GD ECFIN												