



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.03.2000
KOM(2000) 163 slutlig

RAPPORT OM SOCIAL TRYGGHET I EUROPA 1999

(framlagt av kommissionen)

RAPPORT OM SOCIAL TRYGGHET I EUROPA 1999

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Nya förutsättningar för sociala trygghetssystem	8
2.	Utvecklingstendenser när det gäller kostnaderna för social trygghet.....	12
3.	Finansiering av kostnaderna för social trygghet.....	15
4.	Förändringar av politiken på senare tid	17
4.1.	Nyckelmål: att göra det lönsamt att arbeta och att se till att arbete ger en säker inkomst	17
4.2.	Nyckelmål: att göra pensionerna säkra och pensionssystemen hållbara	21
4.3.	Nyckelmål: att främja social integration.....	22
4.4.	Nyckelmål: att garantera en hållbar hälso- och sjukvård av hög kvalitet.....	24
5.	Datafrågor	26
6.	Sociala trygghetssystem i de central- och östeuropeiska kandidatländerna	27

Sammanfattning

Detta är den första rapporten som utarbetats efter Europeiska kommissionens förslag från juli 1999 om att införa "En samordnad strategi för att modernisera social trygghet" (KOM(1999) 347), ett initiativ som skall ses mot bakgrund av utvecklingen av de politiska, rättsliga, ekonomiska och sociala ramar inom vilka politik som gäller social trygghet skall fungera både på ett nationellt plan och på EU-nivå. Den snabba utvecklingen mot en fullständig ekonomisk och monetär union, den gemensamma sysselsättningsstrategin och unionens framtida utvidgning är faktorer som har stor bäring på politiken på detta område och alltmer gör den till en fråga av gemensamt intresse för medlemsstaterna, vilket i sin tur ställer krav på fördjupat samarbete på europeisk nivå.

Ansvaret för att utforma och finansiera de sociala trygghetssystemen ligger hos medlemsstaterna. Men instrumenten för samordning och övervakning av EU:s politik – bl.a. de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och stabilitets- och tillväxtpakten – ger de allmänna ramarna även för socialpolitik och sysselsättningspolitik genom att fastställa mål för budgetkonsolidering och ange riktlinjerna för offentlig politik. I det nya socialpolitiska initiativet beaktas ekonomiska förändringar och behovet av övergripande politisk samordning, och dess syfte är att stärka samarbetet på dessa områden parallellt med och som en komplettering till sysselsättningsprocessen. I 1999 års meddelande fastställs att sociala trygghetssystem bör eftersträva följande fyra nyckelmål:

- Att göra det lönsamt att arbeta och se till att arbete ger en säker inkomst.
- Att göra pensionerna säkra och pensionssystemen hållbara.
- Att främja social integration.
- Att garantera en hållbar hälso- och sjukvård av hög kvalitet.

Inom denna övergripande ram kommer den nya rapporten om social trygghet att fylla en viktig funktion när det gäller att bevaka den löpande utvecklingen på detta område och den kommer således att vara ett stöd för medlemsstaterna när de skall utforma politiken. I syfte att följa utvecklingen i de nationella trygghetssystemen på närmare håll föreslår kommissionen att rapporten skall publiceras varje år, i en form som ännu återstår att diskutera med medlemsstaterna. Den här rapporten skall därför betraktas som en delrapport. Den är dock redan uppbyggd kring de fyra nyckelmålen.

I rapporten redovisas utvecklingen i fråga om kostnader och intäkter för social trygghet och är i detta avseende en uppdatering av tidigare rapporter. I rapporten behandlas också den begränsade användbarheten som underlag för politiska analyser av nuvarande uppgifter i ESSPROS (Europeiska systemet för statistik om social trygghet) och ECHP (den nya Europeiska gemenskapens hushållspanel). Härvid påpekas att uppgifterna måste bli bättre och framför allt mer aktuella, om man i framtiden vill kunna göra riktiga analyser av utvecklingen på det sociala trygghetsområdet.

Könsrelaterade frågor tas upp som ett viktigt tema som genomsyrar de fyra nyckelmålen. Det betonas att sociala trygghetssystem måste anpassas bättre till ändrade förhållanden när det gäller jämställdhet, och särskilt att de måste främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Vidare undersöks för första gången utvecklingen av de sociala trygghetssystemen under de senaste åren i de central- och östeuropeiska länder som ansökt om medlemskap i Europeiska unionen.

Därutöver innehåller rapporten nya empiriska rön, grundade på uppgifter från de första två omgångarna av ECHP, om vilken arbetslöshetsersättning kvinnor och män faktiskt erhöll under 1993-1994 jämfört med deras nettolön när de arbetade. Dessa rön, som skall ses som ett bidrag till den pågående diskussionen om ekonomiska faktorer som påverkar arbetsökandet negativt, bör tolkas med viss försiktighet. De skall jämföras med resultatet från andra undersökningar och måste analyseras ytterligare, när uppgifter från nya omgångar blir tillgängliga.

Att göra det lönsamt att arbeta och att se till att arbete ger en säker inkomst

Ett framträdande inslag i alla medlemsstaters politik under de senaste åren har varit den allmänna omprövningen av kriterierna för utbetalning av arbetslöshetsförmåner. Som en följd av detta har många medlemsstater vidtagit åtgärder för att skärpa villkoren för rätt till ersättning och för att ge arbetslösa ökat incitament att söka arbete. Åtgärderna har dock inte begränsats till arbetslöshetsförmåner. Man har också gjort inskränkningar i förtidspensionssystemen, som i en rad länder har börjat användas som alternativ till arbetslöshetsersättning. Däremot har dessa system byggts ut i de länder där de var minst förmånliga. För att åstadkomma en smidigare övergång mellan anställning och pensionering har flera länder ökat flexibiliteten i villkoren för pensionsavgång, t.ex. genom att införa deltidspensionssystem. Dessutom har ändringar i förmånssystemen i vissa länder kombinerats med försök att göra det ekonomiskt mer attraktivt att arbeta. Därvid har man infört åtgärder för att höja nettoinkomsten för dem som börjar arbeta, både genom att låta dem fortsätta att uppbära en del av förmånen efter att de har börjat arbeta och genom att utvidga de förmåner som är knutna till en anställning.

I rapporten undersöks vilka ändringar som gjorts i familjeförmånerna, vilka bl.a. har till syfte att ge män och kvinnor med barn ekonomiskt och praktiskt stöd för att de skall kunna förena arbetsliv och familjeansvar. Att tillhandahålla familjerelaterade förmåner är också ett nödvändigt komplement till aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Tillgång till omsorgsmöjligheter för barn och funktionshindrade, äldre eller svaga personer är av mycket stor betydelse för att förbättra inkomstryggheten för personer med familjeansvar, särskilt kvinnor. Tillgången till barnomsorg har ökat i ett antal medlemsstater under senare år, särskilt i länder där dessa möjligheter tidigare varit begränsade, medan möjligheten till föräldraledighet har ökat i hela unionen, vilket är särskilt viktigt för att småbarnsföräldrar skall kunna fortsätta att förvärvsarbeta samtidigt som det gör det lättare att uppnå en ny jämvikt mellan könen på arbetsmarknaden.

Att göra pensionerna säkra och pensionssystemen hållbara

Genom den markanta ökningen av antalet personer över pensionsåldern i alla medlemsstater under de senaste 10-15 åren har uppmärksamheten fästs de följder som detta får för pensionssystemen. Man eftersträvar en ny jämvikt mellan att ge äldre en rimlig och säker inkomst och att göra pensionssystemen hållbara. De åtgärder som vidtagits i detta avseende kan skilja sig i detaljfrågor, men lägger i praktiken gemensamt tonvikten på en begränsning av nödvändiga framtida transfereringar, särskilt om staten svarar för dem, och på att öka resurserna till finansiering. I åtgärderna ingår bl.a. att höja pensionsåldern och att öka antalet kvalifikationsår för full pension, att sänka pensionsnivån i förhållande till tidigare inkomster eller att knyta den närmare till pensionsavgifter samt att inrätta särskilda fonder för att finansiera framtida transfereringar. Den sistnämnda åtgärden innebär att man vid sidan av det befintliga fördelningssystemet (*pay-as-you-go*), där dagens pensionsutbetalningar finansieras med dagens pensionsavgifter, inför ett fonderingsystem, där nuvarande pensionsavgifter fastställs i förhållande till framtida förpliktelser.

Att främja social integration

Ett viktigt inslag i socialpolitiken har under de senaste åren varit den tonvikt som lagts på aktiva och förebyggande åtgärder för att få människor i arbete samt på att anpassa de allmänna förmånssystemen så att det lönar sig att arbeta. Syftet har dels varit att öka antalet människor som bidrar till att skapa inkomst i stället för att försörjas genom inkomst som produceras av andra, dels att minska beroende och social utslagning. Eftersom ett fast arbete uppenbarligen är en viktig förutsättning för social integration har tonvikten huvudsakligen lagts på anställning, samtidigt som man erkänner att det också krävs insatser på andra områden för att effektivt bekämpa social utslagning. Det handlar bl.a. om tillgång till allmän och yrkesinriktad utbildning, bostäder av godtagbar standard samt en tillfredsställande nivå av hälso- och sjukvård och social service. Flera länder har nyligen vidtagit åtgärder för att förbättra tillgången till sjukvård för låginkomsttagare. Trots att tonvikten lagts på aktiva åtgärder under hela 1990-talet har i praktiken förskjutningen av kostnaderna från passiva till aktiva åtgärder varit relativt blygsam. Räknat i procent av BNP var utgiften för aktiva åtgärder per arbetslös person lika stor 1998 som 1994 och mindre än 1990. Detta visar att det fortfarande finns utrymme för att utvidga aktiva åtgärder till att omfatta fler förmånstagare, särskilt inom de minst gynnade grupperna i samhället.

Att garantera en hållbar hälso- och sjukvård av hög kvalitet

Påfrestningarna på de sociala trygghetssystemen har i alla medlemsstater också kommit till uttryck i ett ökat behov av hälso- och sjukvård. Påfrestningarna har blivit större av att efterfrågan också ökat på grund av stigande realinkomster och ett allt bredare urval av möjliga behandlingsmetoder, vilket resulterat i ett kraftigt stigande kostnadstryck. Den vanliga reaktionen från regeringarnas sida har varit att försöka hålla tillbaka utgiftsökningarna och deras påverkan på statsbudgeten, utan att försämra kvaliteten på servicen eller tillgången till vård. Som en naturlig följd av detta har uppmärksamheten riktats mot olika sätt att höja produktiviteten eller förbättra kostnadseffektiviteten.

Alla europeiska sociala trygghetssystem har gemensamma övergripande målsättningar. De står dessutom inför en rad gemensamma utmaningar och måste reformeras för att anpassa sig till dessa. Denna rapport utgör ett bidrag till de erfarenhetsutbyten och diskussioner som för närvarande pågår kring modernisering och förbättring av de sociala trygghetssystemen, och kompletterar i detta avseende 1999 års gemensamma rapport om sysselsättningen. Den senaste politiska, juridiska och ekonomiska utvecklingen på EU-nivå har ökat behovet av ekonomiska och strukturpolitiska åtgärder som måste samverka och förstärka varandra för att stödja den europeiska sociala modellen. Mot denna bakgrund bör sociala trygghetssystem, i samverkan med sysselsättningsstrategier, fungera som viktiga drivkrafter som bidrar till ekonomiska framsteg, ett fullgott socialt skydd och bibehållen social sammanhållning.

Europeiska kommissionen har inlett ett nytt initiativ när det gäller social trygghet genom förslaget om "en samordnad strategi för att modernisera social trygghet"¹. Unionens sociala trygghetssystem genomgår en omdaningsprocess till följd av de omfattande demografiska, ekonomiska och sociala förändringar som inträffat i samtliga medlemsstater under senare år. Denna utveckling ställer nya krav på regeringarna, som måste uppnå det dubbla målet att tillhandahålla ett omfattande och fullgott socialt skydd till alla medborgare som behöver det och samtidigt se till att ländernas ekonomier behåller sin konkurrenskraft och sin förmåga att generera varaktiga och hållbara förbättringar av levnadsstandarden samt ett högt nettotillskott av nya arbetstillfällen.

Det finns en rad orsaker till att kommissionen nu inleder ett nytt initiativ: fullföljandet av Ekonomiska och monetära unionen genom införandet av en gemensam valuta och de krav på budgetdisciplin och sunda offentliga finanser som detta innebär, ikraftträdandet av Amsterdamfördraget som ger en ny rättslig grund för den europeiska sysselsättningsstrategin och för kampen mot social utslagning samt de intensiva förberedelserna inför utvidgningen av unionen. Alla dessa faktorer har ändrat den politiska, rättsliga, ekonomiska och sociala ram inom vilken politiken på det sociala trygghetsområdet skall fungera, både på nationell nivå och på EU-nivå, och det innebär att utvecklingen av sociala trygghetssystem har blivit en fråga av gemensamt intresse som kräver ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna.

Syftet med detta nya strategiska initiativ är att stärka samarbetet på det sociala trygghetsområdet, parallellt med och som ett komplement till sysselsättningsprocessen. En socialpolitisk strategi är ett viktigt komplement till europeiska sysselsättningsstrategin och ett viktigt medel för att hjälpa medlemsstaterna att genomföra de åtgärder som fastställs i sysselsättningsriktlinjerna, i vilka strategin tar sig ett konkret uttryck. Ett antal av 1999 års riktlinjer innebär, mer eller mindre uttryckligt, att vissa ändringar måste göras i de sociala trygghetssystemen, en linje som kommissionen håller fast vid och utvidgar i sitt förslag till riktlinjer för 2000.

I meddelandet fastställs följande fyra nyckelmål som dels skall säkerställa en hög nivå av social trygghet som unionsmedborgarna vet att de kan lita när de har behov av den, dels skall förstärka den ekonomiska politiken och sysselsättningsstrategin:

- Att göra det lönsamt att arbeta och se till att arbete ger en säker inkomst.
- Att göra pensionerna säkra och pensionssystemen hållbara.
- Att främja social integration.
- Att garantera en hållbar hälso- och sjukvård av hög kvalitet.

I rapporten uppmärksammas de ändringar som gjordes i de sociala trygghetssystemen för två eller tre år sedan eller som nu håller på att genomföras, mot bakgrund av dessa fyra nyckelmål och i den mån de är av betydelse för moderniseringen av den sociala tryggheten. I detta avseende innebär rapporten således en uppdatering av de analyser som gjordes i de tre tidigare rapporterna om social trygghet i Europa (1993, 1995 och 1997).

¹ En samordnad strategi för att modernisera social trygghet, KOM(1999) 347.

Samtidigt ägnas utrymme åt finansiella aspekter, såsom nivå, ökning och struktur på kostnaderna för social trygghet, olika finansieringskällor, kopplingar mellan finansiering av social trygghet och sysselsättningspolitik, samt ersättningsnivåer och incitament till att arbeta.

Såsom påpekades i meddelandet är genusaspekter ett viktigt övergripande tema för de fyra målen. I rapporten betonas att sociala trygghetssystem måste anpassas bättre till den nya verkligheten när det gäller jämställdhet och särskilt att de måste främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Dessutom undersöks för första gången utvecklingen av de sociala trygghetssystemen i de central- och östeuropeiska länderna.

Rapportens struktur

Den aktuella rapporten sammanfattar det huvudsakliga resultatet av hela kommissionens rapport.

Rapporten inleds med en granskning av den viktigaste demografiska, ekonomiska och sociala utvecklingen som bildar den ram inom vilken de olika sociala trygghetssystem i unionen skall fungera och markerar de krav som dessa system måste uppfylla (kapitel 1 i kommissionens rapport).

Därefter analyseras kostnaderna för social trygghet i de olika medlemsstaterna, kostnadsstrukturen och de viktigaste ändringarna under 1990-talet (kapitel 3 i kommissionens rapport).

För det tredje diskuteras olika finansieringskällors relativa betydelse och de förändringar som har skett under den aktuella perioden (kapitel 3 i kommissionens rapport).

För det fjärde ges en överblick över de viktigaste förändringarna i de sociala trygghetssystemen i unionen under de senaste två eller tre åren i förhållande till de nyckelmål som anges i kommissionens meddelande. Därvid uppmärksammas i första hand de förändringar som är avsedda att stödja sysselsättningsstrategin, minska antalet bidragsberoende personer och öka antalet sysselsatta. Vidare granskas siffermaterial om storleken på arbetslöshetsersättningar jämfört med inkomster från förvärvsarbete och undersöks i vilken utsträckning detta har en negativ inverkan på arbetssökandet (kapitlen 2 och 4).

Slutligen ges en översikt av utvecklingen av de sociala trygghetssystemen i de central- och östeuropeiska kandidatländerna, med utgångspunkt i utredningar som nyligen gjorts inom ramen för Consensus-programmet inom Phare (kapitel 5).

1. NYA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM

De stora demografiska, ekonomiska och sociala förändringar som skett i unionen under de senaste 20-25 åren har haft långtgående konsekvenser för de sociala trygghetssystemen och kommer även fortsättningsvis att ha det under de kommande åren. Fyra huvudtendenser är särskilt viktiga: befolkningens åldrande i alla medlemsstater och den förväntade ökningen av andelen äldre efter 2010, kvinnors ökade förvärvsfrekvens och den ändrade könsfördelningen, kvardröjande långtidsarbetslöshet, särskilt bland äldre arbetstagare och den ökande tendensen till förtidspensionering samt ökningen av antalet hushåll i förhållande till befolkningstillväxten med en ökning av antalet enpersonshushåll och hushåll där ingen har förvärvsarbete.

Dessa tendenser avtecknar sig dessutom mot bakgrund av en alltmer omfattande globalisering och snabbare teknisk utveckling, vilket i sin tur påskyndat strukturförändringarna i ekonomin, ställt större krav på företag och arbetskraft att anpassa sig till ändrade marknadsvillkor och nya arbetsmetoder samt minskat regeringarnas förmåga att styra den ekonomiska utvecklingen. Samtidigt har dessa tendenser ökat vikten av finansiell stabilitet och således satt gränser för den offentliga sektorns upplåning och för offentliga utgiftsökningar. Därtill kommer att politikens allmänna utformning direkt påverkas av stabilitets- och tillväxtpaktens krav på finanspolitisk konsolidering samt av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, som ger en ram för att anpassa inriktningen på den offentliga politiken till mer övergripande mål, särskilt när det gäller sysselsättningsstöd och skapande av arbetstillfällen. På grund av dessa utvecklingstendenser har det politiska intresset riktats mer mot social trygghet, som utgör en stor post i de offentliga utgifterna.

Demografiska tendenser: följderna av befolkningens åldrande

Ökningen av antalet människor som är 65 år eller äldre kommer att accelerera under de kommande 10 till 15 åren i takt med att efterkrigstidens babyboom-generation blir 65 år, vilket kommer att öka trycket på pensionssystemen. Samtidigt kommer den ännu kraftigare ökningen av antalet människor som är 75 år eller äldre att markant öka efterfrågan på långtidsvård, precis när antalet obetalda familjeförsörjare förväntas minska på grund av kvinnors ökade deltagande på arbetsmarknaden.

I Europeiska unionen finns för närvarande för varje person som är 65 år eller äldre i genomsnitt fyra personer i arbetsför ålder (*old-age dependency ratio*). Förhållandet beräknas stiga till nästan 1:3 2020 och till nästan 1:2 2040. I motsats till tidigare år förväntas ökningen av detta förhållande inte kompenseras särskilt mycket av den fortsatta minskningen av antalet barn och ungdomar under 15, som beräknas sjunka långsammare än antalet människor i arbetsför ålder. Det allmänna förhållandet mellan personer under 15 eller över 65 och personer i arbetsför ålder (antal personer utanför arbetsför ålder i förhållande till antal personer i arbetsför ålder) har sjunkit något i unionen under de senaste 20 åren, men förväntas nå samma nivå igen 2010, för att sedan stiga markant från det nuvarande förhållandet 5:10, till 6:10 2025 och 7:10 2040.

Att jämföra antalet människor som inte är i arbetsför ålder med antalet människor i arbetsför ålder är det klassiska sättet att bilda sig en uppfattning om följderna av demografiska utvecklingstendenser, men att enbart ta hänsyn till den förväntade ökningen av detta förhållande kan ge ett felaktigt intryck av hur stort problemet verkligen är för de sociala trygghetssystemen och av vilka politiska åtgärder som är mest lämpliga för att möta det. Hittills har de flesta medlemsstater inriktat sig på att lägga band på ökade pensionsåtaganden

och försökt säkerställa medel till finansiering av framtida transfereringar. Detta är utan tvivel en viktig aspekt, men det är lika viktigt att ta hänsyn till den stora del av befolkningen i arbetsför ålder som faktiskt inte har anställning och därför inte bidrar till att generera de inkomster som behövs för att finansiera pensionsutgifterna. Dessa människor är, liksom åldersgruppen 65 år och äldre, också beroende av stöd som skall finansieras av dem som har ett arbete. Detta innebär att man vid bedömningen av svårigheten att finansiera sociala transfereringar under de kommande åren måste skilja mellan potentiell arbetskraft (åldersgruppen 15-64 år) och faktiskt sysselsatta.

Under 1998 hade knappt något mer än 60 % av personer i arbetsför ålder ett avlönat arbete. Resten var antingen arbetslösa (omkring 7 %) eller deltog överhuvudtaget inte i arbetskraften (det stora flertalet), mestadels kvinnor, men också cirka en tredjedel män. Bland männen är den viktigaste orsaken förtidspensionering. När det gäller kvinnor finns det även andra viktiga faktorer som tidigare hinder för kvinnors deltagande i arbetslivet och vårdansvar. På grund av antalet icke-förvärvsarbetande i åldersgruppen 15-64 år är följaktligen den verkliga andelen människor som är beroende av andras arbete betydligt större än vad som framgår av ovannämnda klassiska mätare, även om man räknar bort åldersgruppen under 15 år. I unionen är antalet icke-förvärvsarbetande i åldersgruppen 15 år och äldre faktiskt något större än antalet sysselsatta människor, och av dessa icke-förvärvsarbetande är drygt 60 % under 65 år. Procentsatsen gäller 1998 och är i stort sett densamma som i mitten av 1980-talet. Detta beror på att minskad arbetslöshet och ökad förvärvsfrekvens bland kvinnor mer än väl har kompenserat ökningen av antalet människor i åldersgruppen 65 år och äldre. Om minskningen av antalet barn också tas med i beräkningen, har det verkliga förhållandet mellan icke-förvärvsarbetande (inbegripet barn under 15 år) och förvärvsarbetande människor totalt sett sjunkit under den aktuella perioden.

Detta visar hur missvisande det kan vara att enbart beakta förhållandet mellan antal pensionärer och antal arbetstagare (*old-age dependency ratio*) och att det är viktigt att ta hänsyn till antalet sysselsatta, vilket är den verkliga avgörande faktorn när det gäller att klara av den försörjningsbörda som befolkningens åldrande medför. Detta innebär att ett lands ekonomiska förmåga att göra de transfereringar som kommer att behövas för att säkerställa en tillfredsställande levnadsstandard för personer i åldersgruppen 65 år och äldre slutligen beror på dess förmåga att öka andelen människor i arbetsför ålder som faktiskt har ett arbete och således på förmågan att skapa arbetstillfällen och välstånd.

Kvinnors på arbetsmarknaden

Ett av de viktigaste inslagen i de sociala förändringar som skett i unionen under de senaste tjugo åren är den relativa ökningen av antalet kvinnor i arbetslivet. I praktiken svarar kvinnorna för hela eller nästan hela ökningen av antalet arbetstillfällen i medlemsstaterna under denna period.

Förvärvsfrekvensen ökade mest bland kvinnor i fertil ålder, men skillnaderna i förvärvsfrekvensen för denna grupp är fortfarande stora mellan olika medlemsstater, vilket delvis beror på olikheter i de grundläggande arbetsmarknadsvillkoren. Statistiska uppgifter tyder dock på att kvinnors deltagande på arbetsmarknaden har samband med kvinnans civilstånd, särskilt i de sydliga medlemsstaterna, där gifta kvinnor har en mycket lägre förvärvsfrekvens än ogifta. Det har också samband med om de har småbarn, särskilt i de nordliga medlemsstaterna, där tillgången till barnomsorg utanför familjen är av avgörande betydelse.

Effekten av den uppenbara bristen på barnomsorg i ett antal nordliga medlemsstater kommer tydligast till uttryck i den mycket lägre förvärvsfrekvensen bland ensamstående mödrar jämfört med gifta mödrar. Detta är särskilt fallet i Förenade kungariket och Irland där mindre än hälften av ensamstående mödrar i åldersgruppen 25-49 år med ett barn under 5 år deltar i arbetskraften, vilket är den lägsta siffran i hela unionen och mycket lägre än förvärvsfrekvensen bland gifta kvinnor i motsvarande situation. I många medlemsstater finns således ett klart behov av bättre barnomsorg samt av stödåtgärder för kvinnor som tar hand om sjuka eller svaga äldre familjemedlemmar.

Det är viktigt att öka förvärvsfrekvensen bland kvinnor, men det är också viktigt att ta hänsyn till vilken typ av arbete de utför. I unionen finns en stark tendens mot ökad deltids- och visstidsanställning bland båda könen. Kvinnorna, som utgör den potentiellt viktigaste arbetskraftsreserven i framtiden, tenderar att ha deltidsarbete (1998 var omkring 33 % av alla förvärvsarbetande kvinnor deltidsanställda). För många deltidsarbeten finns dock varken skyldighet att betala sociala avgifter eller rätt till sociala förmåner. Denna utvecklingstendens får således viktiga konsekvenser både för finansieringen av de sociala trygghetssystemen och för möjligheten att få inkomststöd.

Uppgifterna i denna rapport visar ytterligare vilken utmaning som ligger i kravet att bättre anpassa de sociala trygghetssystemen till de komplexa och olikartade könsfördelningsaspekter som präglar dagens samhälle i Europa. De flesta trygghetssystem bygger fortfarande i första hand på att mannen är familjeförsörjare, vilket inte längre överensstämmer med den nya verklighet som präglas av kvinnors ökade förvärvsfrekvens (vilket måste uppmuntras ännu mer), ökat antal barn- och familjeomsorgsformer som kräver anpassade stödåtgärder, ett ökat antal hushåll som är beroende av kvinnors förvärvsinkomster, olika slag av nya arbetsformer för både kvinnor och män, minskat utnyttjande av härledda rättigheter till inkomststöd genom att traditionella familjestrukturer luckrats upp, särskilt till följd av en stigande skilsmäso- och separationsfrekvens, och en allt större ambition att avskaffa de hinder och faktorer som står i vägen för kvinnors förvärvsarbete.

Den höga graden av förtidspensionering och den kvardröjande långtidsarbetslösheten

Otillräcklig sysselsättningstillväxt sedan mitten av 1970-talet har lett till en konstant hög arbetslöshetsnivå i unionen, låg sysselsättningsgrad bland äldre människor och låg förvärvsfrekvens bland kvinnor. Situationen har medfört allvarliga problem såväl för de sociala trygghetssystemen som för arbetsmarknadspolitiken.

Även om den formella pensionsåldern för män är 65 år eller högre i de flesta medlemsstater, har antalet arbetande män i åldersgruppen 55-59 år sedan mitten av 1980-talet sakta men säkert minskat. Minskningen har varit mer markant i åldersgruppen 60-64 år. Under 1998 var mindre än 70 % av männen och endast 40 % av kvinnorna mellan 55 och 59 år yrkesverksamma. I åldersgruppen 60-64 år tillhörde endast 32 % av männen och knappt 15 % av kvinnorna fortfarande arbetskraften. Att vända trenden mot förtidspensionering bland män och öka antalet yrkesverksamma äldre kvinnor måste därför vara ett viktigt inslag i alla politiska åtgärder som vidtas för att minska trycket på de sociala trygghetssystemen.

Dessutom är ett stort antal äldre människor långtidsarbetslösa, en situation som ofta slutar i förtidspensionering. År 1998 hade drygt 8 miljoner människor i EU varit arbetslösa i minst ett år, vilket motsvarar 5 % av arbetskraften. Av dessa hade 5 miljoner varit utan arbete i minst två år. Dessa siffror är ungefär desamma som i slutet av recessionsåren i början av 1990-talet och är inte mycket lägre än i mitten av 1980-talet. Den höga nivån av långtidsarbetslöshet är tillsammans med social utslagning en av de främsta orsakerna till påfrestningarna på de

sociala trygghetssystemen i unionen. Det är dock uppenbart att problemet har olika karaktär i olika delar av unionen, vilket i sin tur innebär att de lämpliga politiska lösningarna också kommer att variera.

Hushållens nya struktur och det stigande antalet hushåll där ingen har förvärvsarbete

Trots den låga befolkningstillväxten stiger antalet hushåll hela tiden i unionen och antalet människor under 65 år som lever ensamma ökar ännu mer, samtidigt som en oproportionerlig stor del av dessa är arbetslösa. Att hushållens genomsnittliga storlek minskar innebär att efterfrågan på sociala tjänster stiger, eftersom det har blivit svårare att få vård och stöd inom familjen.

Nära 25 % av hushållen i hela unionen bestod av endast en person som var 15 år eller äldre 1998, och i 16 % av dessa hushåll fanns ett barn under 15 år som praktiskt taget alla uppfostrades av en ensamstående moder. Båda siffrorna är betydligt högre än för 12 år sedan. Det finns dock påtagliga skillnader vad gäller förekomsten av enpersonshushåll och hushållens genomsnittliga storlek mellan unionens norra och södra delar. I Finland, Tyskland och Förenade kungariket fanns i omkring 30 % av hushållen endast en person som var 15 år eller äldre, vilket är två till tre gånger mer än i de södra medlemsstaterna.

I unionens norra delar löper ensamstående människor i arbetsför ålder större risk att blir arbetslösa än personer som lever tillsammans med andra. I Nederländerna, Tyskland, Belgien och Förenade kungariket t.ex. levde minst 25 % av de arbetslösa männen i åldersgruppen 15-64 år ensamma, vilket är dubbelt så mycket som antalet sysselsatta män i samma åldersskikt. I de södra medlemsstaterna var endast 4 % eller mindre av de arbetslösa männen i denna åldersgrupp ensamstående, dvs. ungefär lika många som antalet sysselsatta. I de flesta norra medlemsstaterna har den procentuella andelen ensamstående arbetslösa män dessutom varit på väg uppåt sedan mitten av 1980-talet, även under den senaste perioden då arbetslösheten höll på att sjunka.

Arbetslöshetssiffrorna speglar således inte helt och hållet de verkliga påfrestningar som arbetslösa eller mer generellt icke-sysselsatta människor utövar på de sociala trygghetssystemen. I unionens södra delar där höga arbetslöshetsnivåer kombineras med låga förvärvsfrekvenser är belastningen på systemen mycket lägre än i de norra medlemsstaterna, eftersom hushållen är större och de flesta människor kan få informell vård inom familjen. På grund av trenden mot mindre hushåll och fler ensamstående innebär därför en minskning av arbetslösheten inte automatiskt att behovet av socialt och ekonomiskt stöd minskar i motsvarande mån. Detta har visat sig mycket tydligt i Belgien och Förenade kungariket, där sänkta arbetslöshetsnivåer inte inneburit motsvarande sänkning av antalet hushåll där ingen har ett förvärvsarbete.

2. UTVECKLINGSTENDENSER NÄR DET GÄLLER KOSTNADERNA FÖR SOCIAL TRYGGHET

Om man enbart ser till kostnaderna och bortser från eventuella skatter eller avgifter som tas ut på förmåner, uppgick de totala kostnaderna för social trygghet inom unionen till 28,5 % av BNP. Förhållandet varierar från över 30 % av BNP i Frankrike, Belgien, Tyskland, Nederländerna och de tre nordiska medlemsstaterna, där Sverige hade den högsta siffran med 35 % av BNP, till 22-23 % av BNP i Grekland, Spanien, Portugal och endast 18,5 % av BNP i Irland. I mycket grova drag kan sägas att länder med en hög BNP per invånare tenderar att ha förhållandevis högre kostnader för social trygghet, men sambandet är på intet sätt entydigt. I vissa länder, särskilt Sverige och Finland, är kostnaderna för social trygghet högre än vad som kan förväntas med hänsyn till BNP per invånare, och i andra länder lägre, som i Italien (25 % av BNP) och Irland.

Nettokostnader för social trygghet

Genom att enbart ta hänsyn till bruttobeloppen för kostnaderna för social trygghet och bortse från skatter och sociala avgifter, skulle man överskatta såväl statens verkliga behov av intäkter för att finansiera det sociala trygghetssystemet som värdet av de sociala förmåner som går till mottagarna. Detta beror på att de skatter och sociala avgifter som tas ut på förmånerna, och som varierar mycket från en medlemsstat till en annan, minskar kostnaderna för transfereringar. Å andra sidan skulle man också underskatta de belopp som det rör sig om, eftersom ingen hänsyn tas till sociala transfereringar i form av skattelättnader eller sänkta avgifter, som har samma effekt på statsbudgeten och mottagarnas nettoinkomster som kostnader för sociala förmåner.

Det är dock svårt att uppskatta storleken på dessa justeringar, vilket också är huvudskälet till att de hittills inte har tagits med i ESSPROS. OECD har dock gjort uppskattningar som, även om de är preliminära, ändå ger en uppfattning om vilka siffror det rör sig om. Beloppen är relativt stora för de nordiska medlemsstaterna och Nederländerna, där sociala förmåner i högra grad än i andra länder belastas med avgifter och skatter. Räknat i nettotermer minskar kostnaderna för social trygghet och transfereringarna till förmånstagarna i dessa länder till en nivå som är mer i linje med andra medlemsstater. I Sverige uppskattas nettokostnaderna för social trygghet ha uppgått till ungefär 30 % av BNP 1996, ungefär som i Tyskland, och i Danmark och Finland till 26-27 % av BNP, ungefär som i Förenade kungariket och något över den nederländska nivån. Gapet när det gäller kostnaderna för social trygghet i procent av BNP mellan dessa länder och Italien och Irland har därmed blivit mycket mindre.

Dessa preliminära siffror visar hur viktigt det är för den politiska analysen att ESSPROS-databasen utvidgas till beräknade nettokostnader, dvs. innehåller data om transfereringar i form av skattelättnader och sänkta avgifter, för att ge en fullständig bild av de sociala trygghetssystemens effekter på statsbudgeten och inkomstfördelningen. Kommissionen har därför planer på att via Eurostat inrätta en arbetsgrupp med företrädare för varje medlemsstat som skall utveckla en särskild modul som innehåller uppgifter om dessa justeringar.

Ökningen av kostnaderna för social trygghet 1990-1996

Även om kostnaderna för social trygghet fortsatte att stiga under de senare åren i praktiskt taget alla delar av unionen, har ökningstakten i faktiska termer dämpats i de flesta medlemsstaterna sedan 1993. Detta sammanfaller med slutet av recessionsåren i början av

1990-talet som präglades av kraftiga ökningar särskilt av arbetslöshetsersättningar, men även av invaliditetsersättningar och bostadsbidrag.

Mellan 1990 och 1993 steg kostnaderna för social trygghet markant i förhållande till BNP (från i genomsnitt 25,5 % av BNP till något över 28,5 % av BNP), för att åren därpå sjunka något, delvis på grund av en dämpning eller minskning av kostnaderna för arbetslöshet, men framför allt på grund av att ökningstakten för realutgifterna minskat på de flesta områden. Mellan 1993 och 1996 fortsatte ökningen av kostnaderna för social trygghet i procent av BNP endast i Portugal, Grekland, Tyskland, Österrike, Belgien och Luxemburg, i de förstnämnda två länderna på grund av den pågående utbyggnaden av det sociala trygghetssystemet och i de övriga tre på grund av att deras ekonomier inte återhämtat sig lika mycket som i de flesta andra medlemsstater. När det gäller de länder där kostnaderna för social trygghet minskat i procent av BNP var minskningen mest påtaglig i Sverige, Finland och Nederländerna, dvs. de tre länderna med den högsta utgiftsnivån 1993.

Fördelningen av kostnaderna för social trygghet

Kostnaderna för ålders- och efterlevandeförmåner är den i särklass största utgiftsposten för social trygghet och utgjorde 1996 i genomsnitt 43 % av unionens sammanlagda kostnader för social trygghet eller drygt 12 % av BNP. Hälso- och sjukvård är den näst största utgiftsposten med drygt 21,5 % av de totala kostnaderna eller drygt 6 % av BNP. Utgiftsposterna invaliditetsersättningar och arbetslöshetsersättning är i samma storleksordning med vardera drygt 8 % av de totala kostnaderna 1996, även om kostnaderna för invaliditetsersättningar var högre än kostnaderna för arbetslöshetsersättning i 9 av de 15 medlemsstaterna. Kostnaderna för familjer och barn, som omfattar föräldrapenning, barnsomsorgsbidrag och barnbidrag, är på det hela taget endast något lägre än kostnaderna för invaliditetsersättningar och arbetslöshetsersättning, medan de sammanlagda kostnaderna för de återstående tre förmånerna (sjukpenning, bostadsbidrag, social utslagning) i stort sett är i samma storleksordning, dvs. ungefär 7,5 % av de totala kostnaderna.

Trots att befolkningen åldras i hela unionen gäller den viktigaste förändring som skett i uppdelningen av kostnaderna för social trygghet under perioden 1990-1996 inte, som man kunde förvänta sig, en kraftigare ökning av utgiftsposterna ålderspensioner och åldringvård, vilka var för sig ökade i stort sett i samma proportion som de totala kostnaderna, utan en förhållandevis kraftigare ökning av andra utgiftsposter, särskilt invaliditetsersättningar, bostadsbidrag och social utslagning. Denna ökning kan endast delvis tillskrivas tillbakagången under de första åren in på 1990-talet, eftersom kostnaderna för de förstnämnda två posterna även efter 1993 fortsatte att stiga mer än alla andra poster. Den post som minskat mest sedan 1990 är sjukersättningar, som verkar vara det område som ett antal medlemsstater har prioriterat i sina ansträngningar att hålla kostnaderna för social trygghet nere.

Kostnader för social trygghet i förhållande till antalet förmånstagare

Det finns inga uppgifter om antalet förmånstagare i ESSPROS. Man kan dock få vissa indikationer om hur förändringar i antalet förmånstagare kan påverka kostnaderna med hjälp av uppgifter som hämtas på annat håll, speciellt om antalet människor i formell pensionsålder och antalet arbetslösa.

Under perioden 1990-1996 ökade kostnaderna för ålderspensioner (inklusive efterlevandepensioner) i realvärde i genomsnitt med 3,5 % om året i unionen. Antalet människor i pensionsålder ökade med 1,5 % om året, vilket innebär att det genomsnittliga pensionsbelopp som utbetalats per person ökade med 2 % om året eller i en takt som i stort

sett motsvarar den långsiktiga tillväxttakten av BNP per person. Under den aktuella perioden låg den ekonomiska tillväxttakten dock under den långsiktiga takten, vilket innebär att genomsnittspensionen ökade mer än BNP per person. Frånsett Nederländerna och Grekland, där genomsnittspensionen ökade mindre än BNP per person, var ökningen kraftigare i alla andra medlemsstater, särskilt i Danmark och Förenade kungariket (båda med 4 % om året) och i Portugal (8 % om året).

Under perioden 1990-1996 ökade kostnaderna för arbetslöshetsersättningar (exklusive andra former av inkomststöd och naturaförmåner) i realvärde med knappt 4 % om året i unionen, vilket är mindre än ökningen av antalet arbetslösa enligt definitionen i Internationella arbetsorganisationens konventioner, som låg på drygt 5,5 % om året. Detta innebär att realvärdet av arbetslöshetsersättningen per person faktiskt minskat med nästan 2 % per år. Detta kan bero på en minskning av antalet ersättningsberättigade arbetslösa snarare än på en minskning av det genomsnittliga ersättningsbeloppet, men kan också tyda på åtstramningar i transfereringssystemet, vilket skulle vara i linje med de politiska ansträngningar som gjorts i många medlemsstater under den aktuella perioden. Minskningen kunde noteras i de flesta länder, men var särskilt påtaglig i Spanien, Grekland, Frankrike, Belgien, Tyskland och Sverige. Däremot noteras en kraftig ökning av realvärdet av ersättningen per arbetslös person i Irland, Portugal och Nederländerna.

3. FINANSIERING AV KOSTNADERNA FÖR SOCIAL TRYGGHET

I genomsnitt finansierades ungefär 63 % av kostnaderna med sociala avgifter 1996, även om förhållandet varierar från två tredjedelar eller mer i Frankrike, Belgien, Nederländerna, Tyskland, Italien och Spanien till drygt hälften i Luxemburg, Sverige och Finland, cirka 40 % eller mindre i Portugal, Förenade kungariket och Irland och endast 25 % i Danmark.

Finansieringsmetoderna har sina rötter i hur trygghetssystemen har utvecklats historiskt och har nära anknytning till hur förmånsrätten kontrolleras, vilket förklarar varför de har en benägenhet att ändras långsamt. Trots allt större ambitioner att begränsa eller minska avgifter på förvärvsinkomster har mellan 1990 och 1996 de sociala avgifternas andel i den totala finansieringen endast minskat marginellt i unionen som helhet, från knappt 64,5 % till något över 63 %. Sociala avgifter utgör huvuddelen av de sammanlagda pålagorna för anställd arbetskraft, men det bör påpekas att det även finns andra typer av avgifter i unionen som svarar för mer än en tredjedel av dessa pålagor.

Minskningen av de sociala avgifternas andel i finansieringen skedde helt under periodens första tre år. Efter 1993 ökade andelen till och med något igen. Detsamma gäller för arbetsgivaravgifter, vars andel av den totala finansieringen sjönk från 42 % 1990 till knappt 39,5 % 1993, men stannade på denna nivå under de tre åren därefter, medan skattefinansieringen ökade från 30 % 1990 till 33 % 1993 för att sedan falla tillbaka till 32 % 1996. De sociala avgifternas procentuella andel av finansieringen har dock ändrats betydligt i ett antal medlemsstater under den aktuella perioden, fast inte alltid nedåt och snarare i länder där denna andel var relativt liten från början. I Portugal sjönk andelen från 57 % till 43 % under den aktuella perioden, medan den sjönk med fyra procentenheter i Irland och Förenade kungariket. Å andra sidan blev sociala avgifter en viktig finansieringskälla i Danmark (där andelen ökade från 13 % till 25 %) och i Nederländerna (från 59 % till 67,5 %), medan deras ökning var något mindre i Finland, Belgien och Österrike. Det finns således inte mycket som tyder på att de sociala avgifternas andel i finansieringen skulle ha börjat konvergera under denna period.

Eftersom den totala lönekostnaden i procent av BNP har varit på väg neråt under 1990-talet, särskilt efter 1993 och i slutet av tillbakagången, har trycket från de sociala avgifterna på löner och således på arbetskostnader ökat betydligt från i genomsnitt 33,5 % av arbetskostnaderna 1990 till 37 % 1996, samtidigt som arbetsgivaravgifterna ökade från 21,5 % till 23 %.

Sedan 1996 finns dock tydliga tecken på att ett antal medlemsstater, särskilt de som har hög avgiftsfinansiering, gör allt större ansträngningar för att åstadkomma en förskjutning från avgiftsfinansiering till skattefinansiering, i vissa fall genom öronmärkta skatter som tas ut särskilt för att finansiera vissa typer av förmåner. Detta är särskilt fallet i Frankrike, där den så kallade allmänna socialskatten (*Contribution Sociale Généralisée eller CSG*), som infördes 1991 som ett slags solidaritetsskatt för att delvis ersätta de sociala avgifterna, utvidgades vid upprepade tillfällen för att numera överstiga inkomstskatten. Den extra inkomstskatt på 0,5 % för finansiering av avbetalningen på den sociala skulden (*contribution au remboursement de la dette sociale, CRDS*) som infördes 1995 i syfte att minska finansieringsunderskottet för det sociala trygghetssystemet förlängdes till 2014 samtidigt som tobaksskatten ökades av samma skäl.

Som en följd av denna förskjutning har avgiftsfinansieringen minskat i betydelse sedan 1996 och de öronmärkta skatternas andel av intäkterna stigit för att uppgå till drygt 15 % av den

totala finansieringen av social trygghet i Frankrike 1998. För inte länge sedan sänktes arbetsgivaravgifterna i Belgien. En sänkning av pensionsavgifterna infördes i Tyskland, där den föreslagna "ekologiska skattereformen" kommer att skaffa fram extra medel till kostnaderna för social trygghet. I Italien planerar man att finansiera alla familjeförmåner, inbegripet moderskapspenning, med allmänna skattemedel i stället för sociala avgifter.

4. FÖRÄNDRINGAR AV POLITIKEN PÅ SENARE TID

De ändringar som har gjorts i de sociala trygghetssystemen under de senaste åren har kretsat kring samma nyckelmål som kommissionen lyfte fram i sitt meddelande tidigare i år och som beskrivits ovan. I de flesta fall har ändringarnas syfte varit att öka incitamenten för arbetsföra arbetslösa att söka arbete och att stödja dem i sina ansträngningar, att samtidigt försöka ordna en rimlig inkomstnivå åt arbetsoförmögna, att minska antalet bidragsberoende människor samt uppmuntra och hjälpa dem att finna en meningsfull plats i samhället, att försöka säkra framtidens pensioner såväl genom att begränsa de inkomsttransfereringar som kommer att behövas som genom att öka de finansiella medel som kommer att finnas till hands för att betala ut pensioner, samt att hålla tillbaka kostnaderna för hälso- och sjukvård och samtidigt förbättra standarden.

Genom att den politiska tyngdpunkten håller på att flyttas från inkomststöd till mer aktiva åtgärder, i enlighet med riktlinjerna för sysselsättningspolitiken, har social trygghet börjat bli en viktigare faktor i unionens allmänna ekonomiska politik och sysselsättningspolitik, och blivit ett stöd snarare än ett hinder för satsningar som görs på andra områden.

4.1. Nyckelmål: att göra det lönsamt att arbeta och att se till att arbete ger en säker inkomst

Det är en allmänt vedertagen uppfattning i unionen att sociala trygghetssystem skall utformas så att det finns ett ekonomiskt incitament för människor att söka arbete, att de inte går utan arbete under så lång tid att deras möjligheter att finna ett arbete äventyras och framkallar en beroendeattityd och att deras anställbarhet tilltar snarare än minskar under arbetslöshetstiden. Därför görs ansträngningar dels för att se till att ersättningarna hålls på en sådan nivå jämfört med vad man kan tjäna genom att arbeta att de inte påverkar arbetssökandet negativt, dels för att hjälpa människor att söka arbete genom lämpliga aktiva åtgärder.

Samtidigt skall förmånerna dock fortfarande säkerställa en acceptabel inkomstnivå medan man söker arbete. Medlemsstaterna står således inför utmaningen att fastställa nivån på förmånerna och villkoren för rätt till förmåner på ett sådant sätt att dessa två krav kan uppfyllas samtidigt. I praktiken finns stora skillnader mellan medlemsstaterna både vad gäller villkoren för arbetslöshetsersättning och beloppsnivåer, varvid den stora skiljelinjen i fråga om villkoren går mellan unionens norra och södra delar. Detta förefaller att ha bekräftats av en nyligen genomförd empirisk undersökning av ersättningsnivåerna, som bygger på uppgifter från de första två omgångarna av Europeiska gemenskapens hushållspanel (ECHP) och där arbetslöshetsersättningen jämförs med personens tidigare nettolön. Undersökningsresultaten, som är baserade på siffror från 1993 och 1994, är än så länge sonderingar. De skall jämföras med resultat från andra undersökningar och analyseras ytterligare när uppgifter från nya omgångar blir tillgängliga. Man bör också komma ihåg att det alltid är svårt att samla in uppgifter av hög kvalitet om inkomster och transfereringar genom intervjuer.

Av slutsatserna framgår att i Italien, Grekland och Portugal hade mer än hälften av de personer som varit arbetslösa i minst tre månader under 1993 och 1994 inte erhållit någon arbetslöshetsersättning alls och de flesta inte erhållit någon socialhjälp heller. I Spanien hade ungefär en fjärdedel inte erhållit någon form av transfereringar. När det gäller Danmark, Tyskland och Belgien däremot hade endast 10 % eller mindre av de arbetslösa inte erhållit någon arbetslöshetsersättning och knappt någon ingen form av statligt stöd alls. Det senare

gällde även för Frankrike, Irland och Förenade kungariket, där procentandelen arbetslösa som inte fick arbetslöshetsersättning dock var högre.

Ersättningsnivån varierade i genomsnitt (inbegripet de som inte erhöll några förmåner alls) från nästan 80 % av nettoinkomsterna från förvärvsarbete i Irland och 70 % eller mer i Tyskland, Belgien och Danmark till mindre än 25 % i Italien och Förenade kungariket och mindre än 10 % i Grekland. Däremellan låg Frankrike (omkring 60 %), Spanien och Portugal (omkring 35 %). Dessa siffror är dock för lågt beräknade, särskilt vad gäller Förenade kungariket, eftersom man inte har tagit hänsyn till bostadsbidrag, som är ett viktigt tillägg till inkomsten i Förenade kungariket.

Dessa genomsnittliga belopp ger endast en mycket begränsad uppfattning om hur stort det ekonomiska incitamentet att söka arbete är för arbetslösa människor. En mer relevant indikator är procentandelen arbetslösa som erhåller en relativt hög ersättning jämfört med vad de tjänade när de hade ett arbete, men man är inte överens om vad som menas med "hög". I de flesta medlemsstater t.ex. erhöll endast en blygsam del arbetslösa kvinnor och män en ersättningsinkomst som uppgick till 80 % eller mer av deras tidigare arbetsinkomster. Andelen arbetslösa som kom upp till denna nivå låg dock under 20 % i samtliga medlemsstater, förutom Danmark (27 %), Tyskland (25 %) och Frankrike (24 %) när det gäller män och Danmark (49 %), Tyskland (21 %), Frankrike (30 %), Belgien (23 %) och Irland (21 %) när det gäller kvinnor. I Spanien var andelen endast cirka 10 % och i Italien, Förenade kungariket och Grekland låg den en bra bit under 10 %, både för män och kvinnor. Förutom i Danmark hade mer än 60 % av de arbetslösa kvinnorna och männen antingen en ersättningsinkomst som låg under 65 % av deras tidigare arbetsinkomst eller inga förmåner alls.

Dessa siffror visar att det ekonomiska incitamentet att förbli arbetslös eller inte söka arbete var relativt svagt för en majoritet av arbetslösa i flertalet medlemsstater under 1993 och 1994. Denna generella slutsats måste dock tolkas med viss försiktighet. I kommande undersökningar bör speciellt uppmärksamhet ägnas åt situationen för särskilda grupper, som låginkomsttagare, där det kan finnas incitament att förbli arbetslös eller inte aktivt söka arbete. Dessutom har sedan 1993 och 1994 den debatt som förts kring ekonomiska incitament medfört att villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning stramats åt i många länder.

Ett framträdande inslag i den politik som förts i unionen under de senaste åren har varit en omprövning av villkoren för förmånsberättigande. Som en följd av detta har många medlemsstater vidtagit åtgärder för att skärpa kvalifikationskraven för att få arbetslöshetsersättning och aktivt stimulera de arbetslösa att ta ett arbete. Dessa åtgärder har inte begränsats till arbetslöshetsersättning, utan också tillämpats på invaliditetsförmåner och förtidspensioner, som i ett antal länder hade börjat betraktas som ett riktigt alternativ till arbetslöshetsersättning.

I flera länder har ändringarna i förmånssystemen kombinerats med försök att göra det mer lönsamt att arbeta genom att införa åtgärder för att öka nettoinkomsten, både genom att låta nyanställda behålla några av sina tidigare förmåner och genom att utöka de till anställning relaterade förmånerna.

Anställningsrelaterade förmåner

Systemet har utnyttjats mest i Förenade kungariket, där man först införde ett särskilt lönetillägg (family credit) för att höja nettolönen för lågavlönade med barn, vilket under 1999 ersattes med en skatteminskning för förvärvsarbetande familjer (Working Families' Tax

Credit) varigenom alla anställda som har försörjningsbörd, inbegripet ensamstående förälder, garanteras en högre minimiinkomst än dessförinnan och får ett avdragsgillt barnsomsorgsbidrag. Liknande åtgärder infördes dessutom för funktionshindrade. Samma typ av system infördes på försök för att uppmuntra arbetslösa över 50 år att söka arbete.

Irland är vid sidan om Förenade kungariket det enda landet i unionen där systemet med anställningsrelaterade förmåner intar en viktig plats. Systemet med ett särskilt lönetillägg för barnfamiljer (family income supplement) har funnits under en längre tid och har på senare år utvidgats till att omfatta ett allt större antal människor genom att inkomströsklarna för stödberättigande har höjts och villkoren för stödberättigande och utbetalning mjukats upp. Dessutom kan personer som hade rätt till arbetslöshetsersättning och som börjat arbeta behålla sina särskilda barnbidrag i 13 veckor för att få en högre nettolön och ett extra incitament att börja arbeta.

Lönetillägg har även införts i ett antal andra länder som stöd vid övergången från arbetslöshet till anställning, men också för att uppmuntra människor att ta deltids- eller visstidsanställning, som i Österrike, Tyskland och Portugal, där det främsta syftet är att ge arbetslösa arbetslivserfarenhet för att öka deras anställbarhet.

Förändringar av arbetslöshetsersättningssystemen

Medan de förändringar som gjordes i systemen för arbetslöshetsersättningar under 1990-talet främst var inriktade på att hålla tillbaka kostnaderna för statsbudgeten, har man under senare år i allt större utsträckning kombinerat åtgärderna för inkomststöd med aktiva arbetsmarknadsåtgärder och uppmuntrat de som lyfter arbetslöshetsersättning att så snart som möjligt finna ett arbete. I ett antal medlemsstater, t.ex. Danmark, Tyskland, Nederländerna och Förenade kungariket har innebörden av begreppet "lämpligt arbete för en arbetslös" vidgats till att omfatta arbetsuppgifter som de skall kunna klara av med ytterst liten extra yrkesutbildning och inte enbart samma arbetsuppgifter som tidigare. Att vägra att acceptera ett lämpligt arbete efter en viss tid av arbetslöshet eller att inte vilja delta i aktiva sysselsättningsprogram kan leda till att man förlorar sin rätt till arbetslöshetsersättning.

Samtidigt infördes eller planeras ändringar i ett antal länder för att förbättra det säkerhetsnät som arbetslöshetssystemen erbjuder. I Italien infördes ett på försäkringar grundat arbetslöshetsersättningssystem med behovsprövat stöd efter slutet på ersättningsperioden för att erbjuda ett bredare skydd än förut. Portugal har nyligen förlängt perioden för arbetslöshetsersättning för alla åldersgrupper.

Även om de politiska intresset i unionen under senare tid har fokuserats på att se till att det skall löna sig att arbeta, finns i vissa länder fortfarande omständigheter där det ekonomiska incitamentet att söka anställning är mycket svagt. Detta är särskilt fallet för personer, vanligtvis kvinnor, vars make är arbetslös och får arbetslöshetsersättning som behovsprövas mot hushållets inkomster, som i Förenade kungariket och Belgien, där ett hushålls eventuella extra inkomster neutraliseras av att arbetslöshetsersättningen faller bort. Både i Förenade kungariket och Belgien har dock åtgärder vidtagits för att försvaga den typen av signaler som motverkar arbetssökandet.

Förändringar vad gäller invaliditetsförmåner

Invaliditetsförmåner har i ett antal medlemsstater använts som ett mer acceptabelt alternativ till arbetslöshetsersättning, särskilt vad gäller långtidsarbetslösa. Till följd av ökade kostnader för invaliditetsförmåner och ett stigande antal sökanden har man på många håll försökt

begränsa rätten till invaliditetsförmåner till personer som verkligen är arbetsförmögna på grund av funktionshinder. I Nederländerna och Förenade kungariket, där antalet personer som uppbar förmån var fler än antalet arbetslösa, genomfördes reformer i mitten av 1990-talet för att strama upp de medicinska undersökningsförfarandena och för att bredda definitionen på arbeten som en berörd person kunde tänkas klara av.

I Nederländerna har en del av finansieringsbördan för systemet sedan 1998 lagts över på arbetsgivarna, vars avgiftsnivåer numera är differentierade i förhållande till hur stor risken är att deras anställda ansöker om invaliditetsförmåner, en åtgärd som utgör ett incitament för arbetsgivarna att minska antalet sökanden antingen genom att få dem att tänka om eller genom att göra det lättare för funktionshindrade att fortsätta att arbeta. I Förenade kungariket planeras ytterligare åtgärder för att strama åt kvalifikationskraven ännu mer, samtidigt som man genom skattelättnader (se ovan) garanterar de personer som tar ett arbete en minimiinkomst och ökar ersättningsnivån för personer som verkligen är arbetsförmögna.

Även i andra länder, t.ex. Österrike, Grekland och Italien har rätten till bidrag begränsats och i Sverige, där kostnaderna är jämförelsevis höga, är en reform på gång. I Irland däremot, där kostnaderna för stöd till funktionshindrade är förhållandevis låga, utvidgades 1997 bidraget för socivård på grund av funktionshinder till personer som får deltidsvård i hemmet och bidraget till äkta makar som både är funktionshindrade ökades.

Förtidspensionering

Vid sidan av de pensionstagare som redan nämnts har även antalet förtidspensionärer ökat under de senaste 15-20 åren av i stort sett samma skäl. De utgör två alternativa reaktioner på problemet med långtidsarbetslösheten, varvid somliga länder, t.ex. Förenade kungariket och Nederländerna hellre valde att satsa på sjukpensionering, medan andra som bl.a. Frankrike och Tyskland valde förtidspensionering. På grund av ökade kostnader har dock kvalifikationskraven stramats åt i båda fall och, vad gäller förtidspensionering, har pensionsbeloppen sänkts.

I Danmark, Österrike och Italien har antalet kvalifikationsår som krävs för förtidspensionering ökat och i Tyskland håller man på att stegvis höja minimiåldern för pensionssökande (till 63 år eller till 62 år vid långtidsarbetslöshet).

I Luxemburg däremot har möjligheten att ta förtidspension utvidgats, dock i syfte att uppmuntra människor att fortsätta arbeta deltid snarare än att förtidspensionera sig helt. Liknande system finns i Frankrike, Tyskland, Danmark och Österrike, där anställda som närmar sig pensionsåldern kan välja att gradvis minska arbetstiden och ta ut delpension i motsvarande mån. Dessutom får arbetsgivarna, t.ex. i Österrike och Tyskland, betala lägre socialavgifter om de samtidigt anställer en arbetslös.

Familjeförmåner och andra stödformer för att förena arbete och familjeliv

Den sociala tryggheten för barnfamiljer skall fylla tre huvudsyften: att hjälpa människor att bära de extra kostnader som barn medför genom barnbidrag eller avdragsmöjligheter, att hjälpa kvinnor som föder barn genom föräldrapenning och barnledighet, förmåner som alltmer utvidgas till båda föräldrarna, och att hjälpa dem med barnomsorg och med vård av funktionshindrade, äldre eller svaga familjemedlemmar. Samtliga tre områden är viktiga för att förbättra tryggheten i inkomster för människor med familjeansvar, särskilt kvinnor, och hjälpa dem att förena arbete och familjeliv. Barnomsorg och rätten att ta ledigt för vård av barn, eller av andra familjemedlemmar som behöver vård under en längre tid, är av central

betydelse för kvinnor som vill yrkesarbeta. Detta gäller särskilt för det allt större antalet kvinnor som själva vill ta hand om sina barn. I den europeiska sysselsättningsstrategin erkänns uttryckligen att kvinnor fortfarande har särskilda svårigheter vad gäller tillträde till arbetsmarknaden, yrkeslivsutveckling och möjligheter att förena arbete och familjeliv. I sysselsättningsriktlinjerna har medlemsstaterna åtagit sig att se till att kvinnor får lika tillgång till arbetsmarknadsåtgärder och arbetstillfällen.

Barnbidraget höjdes betydligt i Tyskland i början av 1999 och kommer att höjas ännu en gång under 2000, liksom skatteavdrag för barn, vilket kommer att höja familjernas nettoinkomster. I Luxemburg har stödet inriktats mer på familjer med låga inkomster genom att skatteavdragen för barn minskats (eftersom det gynnar höginkomsttagare) och barnbidraget har höjts i motsvarande mån. I Italien infördes 1999 en ny behovsprövad förmån för familjer med fler än tre barn under 18 år.

De viktigaste förändringarna på detta område har dock haft till syfte att öka möjligheterna till föräldraledighet, vilket också uppmuntrats i gemenskapens senaste direktiv på detta område. Rätten till föräldraledighet har utvidgats eller håller på att utvidgas i många länder i unionen, däribland Österrike, Luxemburg, Danmark, Belgien, Irland, Nederländerna, Italien, Spanien och Förenade kungariket.

Samtidigt har också barnomsorgen under senare tid byggts ut i ett antal medlemsstater, särskilt i de länder där dessa möjligheter tidigare varit begränsade. Barnomsorg är ofta ett nödvändigt komplement till aktiva marknadsåtgärder för att ge människor, särskilt kvinnor, möjlighet att ha ett yrkesliv och riktigt integreras i samhället. I Spanien höjdes skatteavdraget för barnomsorgskostnader för barn under tre år betydligt under 1998. I Grekland har man startat ett pilotprojekt för att låta barnen vistas längre i lekskolan och grundskolan liksom i kommunala daghem. I Portugal utvidgades nätet av förskolor. I Nederländerna kan sedan 1999 de ensamstående föräldrar som söker arbete eller går på utbildning få tillbaka en del av kostnaderna för tillsyn av yngre barn efter skolan om deras inkomster ligger under en viss nivå. I Förenade kungariket infördes en nytt avdrag för barnomsorg i oktober 1999 för familjer med låga inkomster, inbegripet ensamstående föräldrar. Samtidigt planerar man att öka antalet fritidshemsplatser.

4.2. Nyckelmål: att göra pensionerna säkra och pensionssystemen hållbara

Till följd av den betydande ökningen under de senaste 10-15 åren av antalet människor i pensionsålder i samtliga medlemsstater har uppmärksamheten överallt fokuserats på följderna för ålderspensionssystemen och deras finansiering, särskilt med tanke på att ålderspensioner redan nu står för 43 % av unionens sammanlagda kostnader för social trygghet eller drygt 12 % av BNP. De åtgärder som vidtas i detta avseende kan skilja sig i detaljfrågor, men de lägger gemensamt tonvikten på att antingen begränsa de transfereringar som kommer att bli nödvändiga i framtiden eller att öka finansieringsmöjligheterna. Det handlar bl.a. om åtgärder för att höja pensionsåldern eller antalet kvalifikationsår för full pension, sänka pensionsnivån i förhållande till tidigare inkomster eller knyta den närmare till pensionsavgifter samt inrätta särskilda fonder för framtida transfereringar. Den sistnämnda åtgärden innebär att man vid sidan av det befintliga fördelningssystemet (pay-as-you-go), varvid dagens pensionsutbetalningar finansieras med dagens pensionsavgifter, inför ett fonderingssystem, där nuvarande pensionsavgifter fastställs i förhållande till framtida skulder.

I Österrike, Italien och Luxemburg, som hade mer förmånliga bestämmelser för statsanställda, har bestämmelserna ändrats för att komma närmare de som gäller i den privata sektorn. I Spanien håller man på att stegvis öka antalet kvalifikationsår för att få rätt till pension från de

8 bästa intjänandeåren till de 15 bästa. I Italien har gränsvärden satts för de högsta pensionsbelopp som utbetalas under 1998 och i Tyskland har indexeringsgrunden för pensioner ändrats från löneutvecklingsindex till prisindex både för 2000 och 2001, vilket i praktiken leder till en utgiftsminskning. Däremot har 1999 års pensionsreform som syftade till att gradvis minska grundpensionen från 70 % till 64 % av den genomsnittliga nettolönen lagts på is till slutet av 2000.

För att öka de tillgängliga finansiella resurserna höjdes pensionsavsättningarna för hög- och medelinkomsttagare i Spanien, utan motsvarande kompensation i form av högre framtida pensionsrättigheter. I Italien höjdes de pensionsavsättningar som skall betalas av tillfälliga egenföretagare. I Danmark höjdes pensionsmedlen under 1998 genom att en exceptionell avgift på 1 % som togs ut 1997 införlivades i systemet för finansiering av tilläggspensioner.

I Nederländerna, där man satt en övre gräns för avgiftsnivån, inrättade regeringen en särskild fond till vilken den varje år bidrar med ett belopp som beräknats för att kunna möta utgiftstoppen under åren efter 2020. I Frankrike finns planer på att öka antalet kvalifikationsår för att få full pension från 40 till 42,5 år och i Spanien inrättades en fond för att konsolidera de tillgängliga resurserna för finansiering av pensionerna. I Irland inrättades 1998 en social pensionsreservfond (*Social Welfare Pension Fund Reserv*) med skattemedel och intäkter från privatiseringen av telekommunikationssektorn för att täcka framtida pensionskulder. Tack vare den höga ekonomiska tillväxttakten har man dock kunnat sänka grundnivån för sociala avgifter och höja grundpensionen betydligt både under 1998 och 1999.

Samtidigt har i flera länder, t.ex. Italien, åtgärder vidtagits för att stimulera utvecklingen av yrkesbaserade eller privata pensionsförsäkringar för att lätta på statens pensionsbörda.

Även om de flesta länder har koncentrerat sig på att försöka göra pensionssystemen hållbara, har åtskilliga medlemsstater ändå gjort framsteg när det gäller att förbättra pensionsrättigheterna för mindre gynnade grupper. I Italien och Spanien infördes minimipensioner eller icke-avgiftsfinansierade pensioner. I Luxemburg, Tyskland, Österrike och Förenade kungariket har de pensionsgrundande perioderna för vård av barn eller vuxna förlängts. I Luxemburg, Tyskland och Spanien har pensionsrättigheterna förbättrats för deltidsanställda och i Finland för personer som inte kommer upp till det antal pensionsgrundande tjänsteår som krävs.

4.3. Nyckelmål: att främja social integration

Såsom redan nämnts har ett viktigt inslag i socialpolitiken under senare år varit en ökad betoning på aktiva åtgärder för att uppmuntra människor att ta ett arbete. Detta har även motiverats av ambitionen att minska bidragsberoende och social utslagning. Tonvikten har visserligen huvudsakligen lagts på anställning, eftersom det är klart att ett fast arbete eller åtminstone möjligheten att ta ett arbete är en viktig förutsättning för social integration, men samtidigt har man insett att det också krävs insatser på andra områden för att effektivt bekämpa social utslagning. Det handlar bl.a. om förbättrad tillgång till allmän och yrkesinriktad utbildning, till bostäder av godtagbar standard och en rimlig nivå av hälso- och sjukvård samt social service.

I samtliga medlemsstater har regeringarna engagerat sig i att förebygga utslagning och öka satsningen på aktiva åtgärder för att hjälpa de arbetssökande att finna arbete, förbättra anställbarheten och där så är möjligt den direkta tillgången till arbetstillfällen. Dessa åtgärder har i första hand riktats till de som är arbetslösa, särskilt långtidsarbetslösa och yngre arbetslösa, men även mindre gynnade grupper, som t.ex. kvinnor som vill återgå till

arbetslivet efter ett avbrott på grund av vårdansvar. Dessa åtgärder har också riktats till andra grupper som saknar arbete, särskilt personer som har ett funktionshinder men som är arbetsföra, äldre människor som har tagit förtidspension och ensamstående föräldrar med hemmavarande barn.

När det gäller ungdoms- och långtidsarbetslöshet har samtliga medlemsstater efter antagandet av sysselsättningsriktlinjerna för 1998 och 1999 infört åtgärder för att se till att alla som varit arbetslösa under en viss tid (6 månader för de som är yngre än 25 år och 12 månader för de som är 25 år eller äldre, dock 3 respektive 6 månader när det gäller Sverige, Portugal och Luxemburg) kommer att ha tillgång till någon form av aktiv marknadsåtgärd eller subventionerad anställning. Samtidigt har ansträngningar gjorts för att systematiskt anpassa dessa åtgärder till individuella behov för att därmed öka deras effektivitet. I flera länder (t.ex. Belgien, Frankrike, Irland, Finland och Förenade kungariket) har samma typ av tillvägagångssätt tillämpats på personer med funktionshinder och medvetna ansträngningar gjorts för att integrera dessa människor i aktiva arbetsmarknadsprogram. I Nederländerna och Förenade kungariket infördes nyligen samma typ av stöd för ensamstående föräldrar, särskilt de som har barn över 5 år.

I åtskilliga länder, t.ex. Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrike och Nederländerna, har stödåtgärder i form av rådgivning vid sökandet efter arbete, yrkesvägledning och yrkesutbildning eller omskolning kompletterats med en kraftig satsning på program för subventionering av anställning och skapande av direkta arbetstillfällen. Dessa program har särskilt inriktats på långtidsarbetslösa och andra grupper som har svårt att finna arbete.

Aktiveringsåtgärderna har utvidgats till personer som får socialhjälp för att komma upp till en minimiinkomst. Dessa personer uppmuntras i ett antal länder att delta i program som skall förbättra deras anställbarhet. Detta är bl.a. fallet i Belgien, där personer som lever på socialbidrag får yrkesutbildning och i Danmark, där socialbidrag sedan 1998 har gjorts beroende av att de berörda deltar i program för att öka deras möjligheter att försörja sig själva. I Italien kommer de arbetsföra personer som vill komma i åtnjutande av det planerade behovsprövade systemet för minimiinkomstgaranti att vara tvungna att delta i yrkesutbildning.

I flera medlemsstater har ansträngningar för att se till att det lönar sig att ha ett arbete utvidgats och omfattar numera inte enbart personer som får arbetslöshetsersättning utan även personer som får minimiinkomststöd. I Frankrike t.ex. utökades 1998 möjligheten att behålla vissa behovsprövade förmåner (*allocation de solidarité spécifique, revenu minimum d'insertion, särskilt solidaritetsbidrag, minimiinkomst för social integration*) utöver lönen. De perioder under vilka denna möjlighet kan utnyttjas har förlängts och inkomstnivåerna höjts. Systemet omfattar numera även det särskilda bidraget till ensamstående föräldrar och änkor (*allocation de parent isolé, allocation d'assurance veuvage*). Liknande åtgärder har vidtagits i andra länder, t.ex. Belgien, Tyskland, Irland, Nederländerna och Danmark. I det italienska försöksprojektet med en ny behovsprövad förmån inriktat på en, för första gången, statlig minimiinkomstgaranti bortses från 25 % av lönen för att bibehålla ett ekonomiskt incitament att arbeta.

Trots att tonvikten lagts på aktiva åtgärder under hela 1990-talet har i praktiken förskjutningen av kostnaderna från passiva till aktiva arbetsmarknadsåtgärder varit relativt blygsam. Enligt OECD:s uppgifter om arbetsmarknadsutgifter har den relativa ökningen av kostnaderna för aktiva åtgärder i unionen sedan 1994 och slutet av den ekonomiska tillbakagången varit blygsam. År 1998 utgjorde dessa kostnader samma procentandel av de totala kostnaderna som 1990 (dvs. knappt 37 %). Dessutom var kostnaderna för aktiva

arbetsmarknadsåtgärder per arbetslös person i procent av BNP lika stor 1998 som 1994 och mindre än 1990. Detta visar att det fortfarande finns utrymme för att utvidga aktiva åtgärder till att omfatta fler förmånstagare, särskilt inom de minst gynnade grupperna i samhället.

4.4. Nyckelmål: att garantera en hållbar hälso- och sjukvård av hög kvalitet

Trycket på de sociala trygghetssystemen i unionen visar sig också i en allt större efterfrågan på hälso- och sjukvård, som uppgick till drygt 21,5 % av de totala kostnaderna för social trygghet 1996 eller 6 % av BNP. Påfrestningarna har förstärkts av att efterfrågan ökat på grund av stigande realinkomster, ökat medicinskt kunnande och ett allt bredare spektrum av möjliga behandlingsmetoder, vilket resulterat i ett kraftigt stigande kostnadstryck. Den vanliga reaktionen från regeringarnas sida har varit att försöka hålla tillbaka kostnadsökningarna och deras effekter på statsbudgeten, utan att försämra kvaliteten på servicen eller tillgången till vård. Som en naturlig följd har uppmärksamheten riktats mot olika sätt att öka produktiviteten eller förbättra kostnadseffektiviteten.

I detta syfte har regeringarna i unionen stramat åt kontrollen över kostnaderna, antingen genom direkta ingripanden i länder där staten finansierar hälso- och sjukvårdssystemet eller indirekt genom att sätta gränser för avgifterna i system som finansieras genom via socialförsäkringen. Samtidigt har i länder med ett nationellt hälso- och sjukvårdssystem (Spanien, Italien, Sverige, Förenade kungariket och Irland) ansvaret för att administrera verksamheten och fördela budgetanslagen flyttats över till regional eller lokal nivå, där man har bättre grepp om behoven. Dessutom har den allmänna tendensen varit att höja patientens andel i kostnaderna för läkemedel och behandling genom höjda egenavgifter för att uppmuntra till ett mer sparsamt utnyttjande av vårdtjänster och för att skaffa fram extra finansiering. Dessa åtgärder har parats med upprättandet av förteckningar över godkända läkemedel och införandet av standardmedicineringar för att begränsa läkemedelskostnaderna.

I vissa medlemsstater har man dock reagerat mot de ständigt ökande patientavgifterna. Särskilt i Sverige, där dessa avgifter har höjts markant under 1990-talet, har man börjat oroa sig alltmer över att hushåll med låga inkomster, särskilt barnfamiljer, kan komma att avstå från medicinsk behandling och därmed skada sin hälsa. Patientavgifter för barn avskaffades därför 1998, vilket dock i stället medfört oro över att efterfrågan på dessa tjänster kan komma att öka alltför mycket och att besparingar på andra områden kommer att krävas för att finansiera avgiftsbortfallet. För att lösa problemet överförs nu mer öronmärkta medel till de lokala myndigheter som skall tillhandahålla dessa tjänster. Man föreslår att flytta över en del resurser från försvaret till hälso- och sjukvården. För att alla skall kunna få tillgång till hälso- och sjukvård kommer den grundläggande hälso- och sjukvårdsförsäkringen i Frankrike att utvidgas till alla samtidigt som hushåll med låga inkomster, dvs. omkring 6 miljoner personer, kommer att omfattas av en kostnadsfri tilläggsförsäkring. Även i Luxemburg och Belgien har åtgärder vidtagits för att underlätta tillgången till hälso- och sjukvård och minska avgifterna för mindre bemedlade hushåll. I Spanien kommer alla utlänningar, oavsett om de vistas legalt i landet eller inte, att få tillgång till hälso- och sjukvård på samma villkor som spanska medborgare.

I Nederländerna, där en avgift på 20 % hade införts på alla behandlingar och läkemedel, utom i samband med besök på sjukhus eller hos allmänläkare, för att uppmuntra människor att utnyttja tjänsterna mer sparsamt, drogs åtgärden tillbaka i början av 1999, eftersom den verkade ha liten effekt på efterfrågan samtidigt som den medförde stora administrativa kostnader. I Tyskland, där kostnaderna för hälso- och sjukvård är bland de högsta i unionen, infördes ett antal åtgärder för att höja patientens andel i behandlingskostnaderna, men dessa åtgärder drogs in eller sköts upp i början av 1999. Däremot behölls de övre gränserna för

läkararvodena. De förslag som diskuteras för närvarande för att hålla tillbaka kostnadsökningarna och hålla avgifterna nere handlar bl.a. om att begränsa patientens möjligheter att välja behandling, införa begränsningar vad gäller läkemedel som kan ordinerats och övre gränser för kostnaderna för allmänläkare. Mot detta har inväntats att det kunde finnas risk för att en läkare vägrar att behandla äldre eller kroniskt sjuka patienter av kostnadsskäl.

Enligt uppgifter från OECD ökade andelen privata kostnader i det totala beloppet för hälso- och sjukvård i unionen något under 1990-talet, från 22 % 1990 till nästan 24 % 1997 eller ett tillägg på knappt mer än 30 % till kostnaderna för social trygghet. Privata kostnader för hälso- och sjukvård varierar betydligt i omfattning mellan medlemsstaterna, från 40 % av de totala kostnaderna i Portugal och 30 % i Italien till cirka 15 % i Sverige, Förenade kungariket, Belgien och Danmark och endast 8 % i Luxemburg. I länder som Italien, Finland och Sverige verkar den privata sjukvården ha expanderat mellan 1990 och 1997 som en följd av restriktionerna när det gäller offentliga utgifter för hälso- och sjukvård, antingen de var direkta eller indirekta, t.ex. krav på ökad medfinansiering som ett av sätten att minska de offentliga utgifterna.

5. DATAFRÅGOR

Rapporten grundas när så är möjligt på kvantitativa uppgifter om kostnader för social trygghet och olika typer av förmåner, om finansieringen av dessa och om de senaste förändringarna. Detta är viktigt för att ge en objektiv bild av utvecklingen och de bakomliggande faktorerna och för att förstå de pågående förändringarna i unionen och deras konsekvenser, inte enbart för den ekonomiska politiken och statsbudgeten, utan också för viktiga samhällsfrågor, som kampen mot fattigdom och social utslagning.

Den kvantitativa analys som kan göras på detta område är dock begränsad av tillgången på uppgifter. Den omarbetade ESSPROS-databasen över kostnader och intäkter för social trygghet, som Eurostat har byggt upp under senare år på mer sammanhängande och tillfredsställande klassificeringsgrunder, och de undersökningar som görs av den nya Europeiska gemenskapens hushållspanel (ECHP) ger en ovärderlig inblick i olika aspekter av de sociala trygghetssystemen i unionen och i den pågående utvecklingen. Det finns dock fortfarande stora luckor i täckningen.

Bortsett från att uppgifterna på vissa områden är svåra att jämföra, innehåller ESSPROS ännu inga detaljuppgifter om sociala transfereringar som görs i form av skattelättnader i stället för utbetalning av bidrag eller om skatter och avgifter som i vissa fall tas ut på förmånerna och följaktligen minskar nettotransfereringen till förmånstagaren och således statens kostnad för att finansiera den. Databasen innehåller inte heller detaljerade uppgifter om antalet förmånstagare och, vilket är lika viktigt, om antalet personer som inte erhåller förmåner, vilket gör det svårt att säga något om hur effektiva de olika systemen är när det gäller att ge stöd till behövande eller de genomsnittliga belopp som dessa erhåller. Bristen på information om antalet förmånstagare håller på att rättas till, åtminstone när det gäller arbetslöshet, genom utvecklingen av en särskild modul inom ESSPROS för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Ett annat sätt att undersöka den typen av frågor är att arbeta med uppgifter från ECHP, som innehåller information om inkomster och olika inkomstkällor samt om förmånstagarnas personliga förhållanden, däribland anställningssituationen, och om den typ av hushåll de lever i. Det största problemet med uppgifterna från ECPH är att man arbetar med ett ganska begränsat urval på omkring 60 000 hushåll spridda över hela unionen eller cirka 200 000 personer, vilket kan äventyra uppgifternas representativitet i frågor som berör mindre grupper. Detta begränsar möjligheten att göra analyser, särskilt på områden inom social trygghet som endast avser en liten del av befolkningen.

Dessutom dröjer det länge innan uppgifterna blir tillgängliga, vilket gör båda dessa uppgiftskällor mindre användbara som redskap för att övervaka förändringar. De uppgifter som blir tillgängliga hänför sig i bästa fall till den situation som rådde för ungefär tre år sedan och under denna tid kan betydande ändringar ha inträffat. Även om det handlar om två relativt nya informationskällor, vilket kan förklara en del av förseningarna, är det ändå viktigt att de innehåller mer aktuella uppgifter om de skall fylla sin funktion som redskap för politiska analyser.

6. SOCIALA TRYGGHETSSYSTEM I DE CENTRAL- OCH ÖSTEUROPEISKA KANDIDATLÄNDERNA

Det finns ett stort intresse för utvecklingen av de sociala trygghetssystemen i de länder i Central- och Östeuropa som har ansökt om anslutning till Europeiska unionen, ett intresse som förmodligen kommer att öka ännu mer allteftersom deras anslutning närmar sig². Omfattningen av den kommande utvidgningen, den största hittills i antal människor, är en av de faktorer som påverkar framtiden för social trygghetspolitiken i EU såsom den beskrivs i kommissionens senaste meddelande om en samordnad strategi för modernisering av de sociala trygghetssystemen.

Den strategi som föreslås i meddelandet och de utmaningar som unionen skall anta är inte de nuvarande 15 medlemsstaternas ensak. Nya medlemsstater måste överta hela det regelverk av avtal, åtaganden och politiska åtgärder som nuvarande medlemsstater delar och utvecklar tillsammans. När det gäller social trygghet innebär detta ett övertagande av såväl de bindande direktiv och förordningar som gäller vid tiden för anslutningen som de gemensamma principer eller värden som medlemsstaterna har anslutit sig till för att säkerställa att deras system är inriktade på att angripa de problem som uppstår och dra nytta av nya möjligheter. Idén bakom detta är att lämpligt utformade och lyhörda sociala trygghetssystem spelar en viktig roll när det gäller att stödja den ekonomiska politiken och förbättra de ekonomiska resultaten. Det är mycket möjligt att medlemsstaternas överläggningar kring den dagordning som föreslås i meddelandet leder till ytterligare gemensamma idéer och framtidsmål, men det viktiga i allt detta är att inte glömma att, även om medlemsstaterna kan ha en gemensam vision om målen och den allmänna utvecklingsvägen för social trygghet, det kommer att stå dem helt fritt att själva bestämma vilka särskilda ändringar och nya åtgärder de vill införa.

De fyra nyckelmål som fastställs i meddelandet är också ett sätt att uttrycka vad de sociala trygghetssystemen i kandidatländerna måste åstadkomma för att säkerställa den ekonomiska, sociala och politiska stabilitet som krävs för att få största möjliga nytta av att delta i den inre marknaden och valutaunionen. Att ge kvinnor och män möjlighet att få en säker inkomst av sitt arbete, att mildra konsekvenserna för dem när de inte kan det, att garantera en säker och rimlig inkomst vid pensionering och att säkerställa att alla har tillgång till hälso- och sjukvård av hög kvalitet och får sina grundläggande livsbehov tillgodosedda kan enbart stärka den politiska stabiliteten och stödet för utvidgningen. De positiva effekter som dessa system har på enskilda individers liv kommer också att gagna de berörda ländernas ekonomier. Att säkra en hållbar finansiering av den sociala tryggheten, inte minst vad gäller hälso- och sjukvård och pensioner, kommer att vara ett viktigt inslag i den ekonomiska disciplin som krävs för inträde i valutaunionen. Det är också viktigt att de sociala trygghetssystemen är effektiva och välfungerande, vilket innebär att man måste inrätta lämpliga administrativa strukturer. Detta är ett nyckelmål i Europeiska unionens strategi för att stödja kandidatländerna i deras förberedelser och hjälpa dem att förstärka den nödvändiga förvaltningsapparaten, genom t.ex. utbildning och utbyte av erfarenheter.

² Bulgarien, Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien och Slovenien.