

**En samordnet strategi
til modernisering af den sociale beskyttelse**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING.....	5
2.	DE NYE RAMMER	7
2.1.	Øget økonomisk integration: Det indre marked og den fælles mønt	7
2.2.	Luxembourg-processen og retningslinjerne for beskæftigelsen.....	8
2.3.	Udfordringerne i forbindelse med udvidelsesprocessen	11
3.	MOD EN SAMORDNET STRATEGI FOR MODERNISERING AF DEN SOCIALE BESKYTTELSE	12

SAMMENDRAG

Medlemsstaternes systemer til social beskyttelse står over for en række store udfordringer. For eksempel skal de tilpasses forandringerne på arbejdsmarkedet, de nye familiemønstre og de kommende årtiers betydelige demografiske forandringer. Dette skal gøres under afvejning af borgernes udtrykkelige ønske om et fortsat højt niveau, hvad angår social beskyttelse, og kravet om, at det offentlige skal effektiviseres og overholde budgetterne.

For at klare disse udfordringer har man op gennem 1990'erne gennemgået en fælles refleksionsproces på EU-plan. Denne proces har afstedkommet Rådets henstilling fra 1992 om overensstemmelse mellem målene og politikken for social beskyttelse, hvor det igen blev understreget, at ansvaret for at tilrettelægge og finansiere sociale beskyttelsesordninger ligger hos medlemsstaterne. Som en opfølgende foranstaltning åbnede Kommissionen i 1995 debatten om "Fremtiden for social beskyttelse", og i 1997 fremlagde den sin meddelelse "Modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse i Den Europæiske Union". Under denne debat enedes medlemsstaterne og EU's institutioner om, at de sociale beskyttelsesordninger i betragtning af forandringerne i Europa skal moderniseres, hvis de fortsat skal spille deres traditionelle og værdsatte rolle.

Ved indgangen til det 21. århundrede gør de økonomiske og politiske udviklingstendenser en sådan modernisering mere påkrævet end nogensinde før. Blandt disse tendenser kan nævnes de makroøkonomiske foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre stabilitet og vækst i Den Økonomiske og Monetære Union, en forpligtelse til at gøre de sociale beskyttelsesordninger mere beskæftigelsesvenlige i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi og behovet for at understrege den sociale beskyttelses rolle i Den Europæiske Unions fælles værdisæt i forbindelse med dens udvidelse. Disse faktorer understreger blot værdien af den fælles refleksionsproces blandt medlemsstaterne og EU's institutioner.

I denne meddelelse foreslår Kommissionen, at der iværksættes en ny fase af denne refleksionsproces.

- Meddelelsen sigter mod at fastsætte en dagsorden for et mere vidtgående samarbejde baseret på fire hovedmål for moderniseringsprocessen:
- at sørge for, at det kan betale sig at arbejde, og at sikre en fast indkomst
 - at sikre pensionerne og gøre pensionsordningerne bæredygtige
 - at fremme social integration og
 - at sikre bæredygtig sundhedspleje af høj kvalitet.
- Strategien vil blive understøttet af forbedrede metoder til udveksling af information og overvågning af udviklingen af politikker for at gøre processen mere synlig og profilere den rent politisk. I denne forbindelse vil medlemsstaterne blive opfordret til at udpege højststående embedsmænd, der skal fungere som knudepunkter i denne proces.

- Kommissionen vil udsende en revideret årsberetning om social beskyttelse baseret på bidrag fra medlemsstaterne.
- Denne beretning vil hvert år blive forelagt for Rådet.

Kommissionen opfordrer derfor Rådet til at tilslutte sig en samordnet strategi for de sociale beskyttelsesordninger baseret på ovennævnte fælles mål for og metoder til udveksling af information og overvågning af udviklingen. Desuden opfordrer Kommissionen navnlig Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget til at bidrage, ligesom den efterlyser inddragelse af arbejdsmarkedets parter, socialsikringsmyndighederne og ikke-statslige organisationer.

1. INDLEDNING

De sociale beskyttelsesordninger spiller en vigtig rolle i hele Den Europæiske Union, for den enkeltes og dennes families liv og for udviklingen af samfundet og økonomien. De sikrer folk en indkomst, når de har behov for det, og gør det muligt for dem at tilpasse sig de økonomiske og sociale forandringer. Således øger de både den sociale samhørighed og den økonomiske dynamik. Deres betydning for Unionens sociale og økonomiske infrastruktur bør ikke undervurderes. Udgifterne til social beskyttelse udgør 28,5% af Fællesskabets BNP, og størstedelen (63%) bruges på pensioner og sundhedspleje. Beskyttelsesordningerne spiller en meget stor rolle, hvad angår omfordeling af indkomster: Hvis ikke vi havde sociale overførselsindkomster, ville næsten 40% af husholdningerne leve i relativ fattigdom, et tal som i kraft af skatter og sociale ydelser nedbringes til 17%¹.

Denne meddelelse sigter mod at fortsætte og uddybe den fælles refleksionsproces om den sociale beskyttelses tilstand i Den Europæiske Union, målene med den og de udfordringer, den står over for i fremtiden. Udgangspunktet er de tre væsentligste dokumenter, Rådet og Kommissionen har vedtaget i de seneste år.

I 1992 vedtog Rådet en henstilling om overensstemmelse mellem målene og politikken for social beskyttelse.² I denne fastlagde man en "overensstemmelsesstrategi", som primært bestod i en fastlæggelse af fælles mål. I henstillingen var det tanken, at disse fælles mål skulle udgøre principielle retningslinjer for udviklingen af ordninger, idet det blev understreget, at medlemsstaterne fortsat frit kan afgøre, hvordan deres ordninger skal finansieres og tilrettelægges. Medlemsstaternes ordninger er baseret på fælles værdier og mål, som er fastlagt i denne henstilling. I henstillingen anføres social beskyttelse som en integreret del af den europæiske sociale model og *den gældende fællesskabsret* på det politiske område. Som opfølgning på henstillingen har Kommissionen indtil nu offentliggjort tre beretninger om social beskyttelse i Europa, hvori man analyserer udviklingen i medlemsstaternes ordninger under henvisning til de i henstillingen fastlagte principper.³

Henstillingen banede vej for Kommissionens efterfølgende initiativ "Fremtiden for social beskyttelse - Rammer for en europæisk debat"⁴, hvor en lang række emner blev lagt frem til debat, herunder spørgsmål vedrørende arbejdsmarkedet,

¹ Kilde: Beretning om social beskyttelse i Europa 1997. Den relative fattigdomsgrænse defineres her som 50% af den nationale gennemsnitlige indkomst (data fra Det Europæiske Fællesskabs Husholdningspanel).

² Rådets henstilling af 27.7.1992 om overensstemmelse mellem målene og politikken for social beskyttelse (92/442/EØF).

³ Den seneste er Kommissionens beretning til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Social beskyttelse i Europa 1997 - Resumé" (KOM(1998) 243 endelig udg.).

⁴ Kommissionens meddelelse "Fremtiden for social beskyttelse - Rammer for en europæisk debat" (KOM(95) 466 endelig udg.).

demografi, køn og mobilitet. Det blev fremhævet, at medlemsstaterne opnår de fælles mål, som er fastlagt i henstillingen, på forskellige måder, men at de udfordringer, de står over for, ligner hinanden. Initiativet afstedkom en livlig debat i løbet af 1996. Dets grundlæggende indfaldsvinkel - at skabe et forum for fælles refleksion - blev generelt hilst velkommen. Alle medlemsstater, de øvrige europæiske institutioner⁵, andre internationale organisationer, de europæiske socialsikringsmyndigheder, arbejdsmarkedets parter og adskillige ikke-statslige organisationer bidrog til debatten.

I marts 1997 fastslog man i et opfølgende dokument "Modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse i Den Europæiske Union"⁶ den stadig mere udbredte enighed om, at de sociale beskyttelsesordninger ikke er en økonomisk byrde, men derimod kan virke som en produktiv faktor, som bidrager til økonomisk og politisk stabilitet og til at gøre de europæiske økonomier mere effektive og fleksible, så de kan klare sig bedre. Det stod også klart, at der er et påtrængende behov for at modernisere forvaltningen af visse ordninger, som for de flestes vedkommende blev indført for flere årtier siden under meget anderledes økonomiske og sociale forhold. De sociale beskyttelsesordninger skal især tilpasses de nye sociale og økonomiske omstændigheder: De nye arbejdsformer, den aldrende befolkning, den nye balance mellem kønnene og udviklingen, hvad angår arbejdskraftens frie bevægelighed. I denne anden meddelelse med titlen "Modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse i Den Europæiske Union", gjorde man det klart, at man i den igangværende reformproces forudser tilpasning af ordningerne til de nye realiteter gennem *bedre udnyttelse af de ressourcer, der er til rådighed* - ikke gennem forringelse af den sociale beskyttelse. Et veludviklet socialt sikkerhedsnet har stor betydning for både social samhørighed og økonomisk fremgang.

Denne vurdering nyder stor opbakning. Under både Nederlandenes, Luxembourgs, Det Forenede Kongeriges og Østrigs formandskab har man tilrettelagt store konferencer med fokus på forskellige aspekter af dette emne. Desuden er Kommissionens meddelelse blevet drøftet i Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg⁷ og med arbejdsmarkedets parter.

Ved det europæiske forum om socialpolitikken i Bruxelles i juni 1998 fremhævede visse civile organisationer også behovet for reformer for at kunne opretholde og styrke den sociale beskyttelse.

Alt i alt anerkender man, at stærke sociale beskyttelsesordninger er en integreret del af den europæiske sociale model, som er baseret på den tanke, at økonomisk og social fremgang går hånd i hånd og styrker hinanden indbyrdes. Den sociale

⁵ Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 28.11.1996 (1400/96) om Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet "Fremtiden for social beskyttelse - Rammer for en europæisk debat".

⁶ Kommissionens meddelelse "Modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse i Den Europæiske Union" (KOM(97) 102).

⁷ Europa-Parlamentets beslutning (A4-0291/97) og Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 10.-11.12.1997 (1397/97) om Kommissionens meddelelse "Modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse i Den Europæiske Union".

beskyttelse udgør ikke kun et sikkerhedsnet for de fattige. Den bidrager også til at sikre social samhørighed ved at beskytte mennesker mod en lang række sociale risici. Den kan øge tilpasningsevnen på arbejdsmarkedet og således bidrage til at forbedre den økonomiske situation. Den sociale beskyttelse er en produktiv faktor. Med "modernisering" af den sociale beskyttelse menes en optimal udnyttelse af dens potentiale som produktiv faktor.

Ud over ændringerne i befolkningssammensætningen, på arbejdsmarkedet og i familiemønstrene, som blev behandlet i meddelelsen fra 1997, oplever vi netop nu en række vigtige forandringer i EU's institutioner, bl.a.

a) gennemførelsen af det indre marked og indførelsen af den fælles mønt fra og med den 1. januar 1999

b) ratificeringen af Amsterdam-traktaten, navnlig det nye afsnit om beskæftigelsen og det nye juridiske grundlag for kampen mod social udstødelse, og

c) forberedelserne til udvidelsen og beslutningen om at indlede forhandlinger med landene i Central- og Østeuropa og Cypern.

Sammenhængen mellem social beskyttelse og disse institutionelle ændringer er kompliceret. I denne meddelelse gøres der rede for denne sammenhæng sammen, og der fremsættes forslag til, hvordan medlemsstaterne og Kommissionen kan indgå i en proces med øget samarbejde om modernisering af de sociale beskyttelsesordninger.

2. DE NYE RAMMER

2.1. Øget økonomisk integration: Det indre marked og den fælles mønt

Den europæiske økonomiske integrationsproces er gået ind i en ny fase med indførelsen af den fælles mønt fra og med den 1. januar 1999. ØMU'en har skabt et miljø, som bidrager til monetær stabilitet og økonomisk vækst: Inflationen er på under to procent, de offentlige finanser er blevet styrket væsentligt og valutakurserne ligger fast blandt elleve medlemsstater.

Det er klart, at de grundlæggende ændringer af det økonomiske miljø, som indførelsen af ØMU'en har bevirket, påvirker de politiske strategier til fordel for vækst, beskæftigelse og prisstabilitet og i særdeleshed lægger fornyet vægt på sunde offentlige finanser og reform af arbejdsmarkedet. Disse to politiske tendenser, som fokuserer på de offentlige finansers bæredygtighed og på omlægning af omkostninger, skatter og sociale udgifter for at støtte beskæftigelse og jobskabelse, har stor betydning for politikken vedrørende social beskyttelse.

I henstillingen om de overordnede økonomiske retningslinjer for 1999⁸ opfordres medlemsstaterne til bl.a. at: a) revidere deres pensions- og sundhedssystemer for at

⁸ Rapport fra Rådet (økonomi og finans) med udkast til de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker vedlagt som bilag til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Köln den 3. og 4.6.1999.

kunne klare den økonomiske byrde, den aldrende befolkning lægger på velfærdsområdet, og behovet for at sikre udbuddet af arbejdskraft i fremtiden; b) revidere og tilpasse skattesystemet og de sociale ydelser, så det sikres, at de fremmer evnen til integration på arbejdsmarkedet og jobskabelsen; c) sørge for finansieringen af den nødvendige investering i menneskelige ressourcer og andre aktive arbejdsmarkedspolitikker, dog under hensyntagen til de nationale budgetter, samt d) nedbringe den samlede skattebyrde, navnlig skattetrykket på lave indkomster, ved at begrænse de offentlige udgifter eller flytte skattetrykket over på miljø, energi eller forbrug.

Den monetære stabilitet, som ØMU'en har skabt, har givet medlemsstaterne et godt grundlag for at klare den store opgave, det er at gøre de sociale beskyttelsesordninger bæredygtige og pålidelige. Dette er primært sket gennem en kraftig forøgelse af Unionens evne til at skabe den økonomiske og beskæftigelsesmæssige vækst, der er nødvendig for at opnå bæredygtighed. Den vil desuden gøre det muligt at anvende mere gennemsigtige og rationelle metoder til vurdering af fremtidige krav til de sociale beskyttelsesordninger, et spørgsmål som er særlig vigtigt set i lyset af den aldrende befolkning.

Den øgede økonomiske integration gennem ØMU'en vil fremskynde de igangværende økonomiske strukturændringer i Den Europæiske Union og styrke dennes konkurrenceevne. Der vil sandsynligvis ske en omfordeling af ressourcerne mellem de økonomiske sektorer, som vil kræve stor fleksibilitet og tilpasningsevne blandt alle de økonomiske aktører. Selvfølgelig fordeles fordelene og omkostningerne ved økonomiske omstruktureringer ikke ligeligt blandt de økonomiske aktører. Mange enkeltpersoner vil muligvis opleve større usikkerhed og sociale risici og har måske ikke de færdigheder, der er nødvendige for at klare sig på eller vende tilbage til fremtidens arbejdsmarked. De kan få problemer med at tilpasse sig de nye betingelser og krav. Den økonomiske omstrukturingsproces kan lettes gennem en kombination af beskæftigelsesmæssige og sociale politikker, der sikrer en passende balance mellem fleksibilitet og sikkerhed. De sociale beskyttelsesordninger kan gøre det lettere for arbejdstagerne at tage nye former for arbejdstilrettelæggelse og nye arbejdstider til sig og at tilegne sig nye færdigheder, hvorved deres tilpasningsevne på arbejdsmarkedet forøges.

I betragtning af medlemsstaternes øgede indbyrdes økonomiske afhængighed i kraft af ØMU'en bliver social beskyttelse i stadig højere grad et fælles anliggende blandt medlemsstaterne. Reformen af de sociale beskyttelsesordninger i en medlemsstat har betydning for andre medlemsstater og kan påvirke disses ordninger. ØMU'en som sådan rejser ikke tvivl om det faktum, at den enkelte medlemsstat har det primære ansvar for at tilrettelægge og finansiere sit eget system. Men sammen med behovet for, at medlemsstaterne fører sammenhængende økonomiske politikker, som styrker hinanden, understreger ØMU'en behovet for en samordnet indsats for at modernisere den sociale beskyttelse. Medlemsstaterne har en fælles interesse i at udvikle en sådan indsats.

2.2. Luxembourg-processen og retningslinjerne for beskæftigelsen

De beslutninger, der blev truffet på Det Europæiske Råds møde i Amsterdam og det ekstraordinære rådsmøde i Luxembourg, om at udvikle og gennemføre en europæisk beskæftigelsesstrategi har styrket samarbejdet mellem medlemsstaterne og EU's institutioner betragteligt på beskæftigelsesområdet. Dette har afgørende følger for

den sociale beskyttelse. En kraftig forøgelse af erhvervsfrekvensen - hvor det sikres, at flere mennesker kommer i beskæftigelse og får bedre beskæftigelsesudsigter - er et vigtigt middel til at forøge velfærden og bekæmpe social udstødelse og således opnå nogle af de mest grundlæggende socialpolitiske mål. Nedbringelse af arbejdsløsheden er desuden afgørende for at sikre de sociale beskyttelsesordningers levedygtighed i fremtiden, især i betragtning af det øgede pres fra den aldrende befolkning. Endelig skaber den vægt, der i den europæiske beskæftigelsesstrategi lægges på aktive beskæftigelsespolitikker, særlige udfordringer for den sociale beskyttelse, ligesom den gør det bydende nødvendigt, at der er sammenhæng mellem disse politiske tendenser.

Det er afgørende for udviklingen af den europæiske beskæftigelsesstrategi, at man erkender, at beskæftigelsespolitikken og politikken vedrørende social beskyttelse hænger nøje sammen. I sin meddelelse fra den 28. april 1999 om "Fællesskabspolitikkerne og beskæftigelsen"⁹ understreger Kommissionen behovet for at sikre, at beskæftigelsespolitikken og politikken vedrørende social beskyttelse udgør en sammenhængende helhed.

Den europæiske beskæftigelsesstrategi: bidrag fra de sociale beskyttelsesordninger

I flere af retningslinjerne for beskæftigelsen fra 1999 fokuseres der enten direkte eller indirekte på de sociale beskyttelsesordninger og på, hvordan de kan gøres mere beskæftigelsesvenlige.

I retningslinje 3 anføres det, at medlemsstaterne skal forøge antallet af personer, som er omfattet af aktive foranstaltninger, der skal forbedre deres muligheder for beskæftigelse. **Aktiveringsforanstaltningerne** skal målrettes på den enkeltes behov, og det vil derfor være nødvendigt at skabe stærke forbindelser mellem akasserne og arbejdsformidlingerne. Det kan desuden blive nødvendigt at revidere de forhold, der er afgørende for tildeling af sociale ydelser for at sikre, at der opnås en passende balance mellem den enkeltes ret til sociale ydelser og den udstrækning, han/hun står til rådighed for uddannelse og andre foranstaltninger.

Under retningslinje 4 efterlyses en omlægning af skattesystemet og de sociale ydelser, så de arbejdsløse **tilskyndes** til at søge og tage arbejde og arbejdsgiverne til at skabe nye arbejdspladser. Man opfordrer desuden til, at alle arbejdsmarkedspolitikker, herunder politikkerne vedrørende social beskyttelse, bør opmuntre ældre arbejdstagere til at blive på arbejdsmarkedet.

Hvis man ønsker, at de sociale beskyttelsesordninger i højere grad skal bidrage til at fremme beskæftigelsen, er det nødvendigt at se på incitamenterne for iværksættere og arbejdsgivere. I retningslinje 10 opfordres medlemsstaterne til at sikre en væsentlig nedbringelse af de indirekte omkostninger og administrative byrder, virksomhederne oplever, når de ansætter personale. I retningslinje 11 opfordres til at begrænse alle hindringer for at etablere selvstændig virksomhed, navnlig hindringer i skattesystemet og de sociale beskyttelsesordninger¹⁰. Retningslinje 14 opfordrer til

⁹ Kommissionens meddelelse "Fællesskabspolitikkerne og beskæftigelsen" (KOM(1999)167).

¹⁰ Taskforcen for Forenkling af Erhvervs klimaet (BEST) behandlede emnet i sin sidste rapport og anmodede medlemsstaterne til at forenkle forvaltningen af sociale beskyttelsesordninger. ("Fremme af

opstilling af mål for en gradvis nedbringelse af skattetrykket på direkte og indirekte lønomkostninger, navnlig for relativt ufaglært og lavtlønnet arbejdskraft under hensyntagen til den økonomiske balance i de sociale beskyttelsesordninger.

Det er klart, at hvis medlemsstaterne skal kunne leve op til disse forpligtelser, skal fokus i forbindelse med moderniseringen af de sociale beskyttelsesordninger rettes mod ordningernes tilskyndelselementer - tilskyndelse af dagpengemodtagere til at komme ud på arbejdsmarkedet, tilskyndelse af ældre ansatte, som overvejer førtidspension, og tilskyndelse af arbejdsgivere og iværksættere i forhold til jobskabelse.

Med henblik på at **forene arbejde og familieliv** understreger man i retningslinjerne desuden vigtigheden af tilstrækkelig støtte til børnepasning, så både mænd og kvinder kan deltage på arbejdsmarkedet, og foranstaltninger vedrørende orlov, forældreorlov, deltidsarbejde og fleksible arbejdstider fremhæves. Retningslinje 21 forpligter medlemsstaterne til at fremme familievenlige politikker, bl.a. billige, let tilgængelige pasningsordninger af høj kvalitet, både for børn og andre personer med pasningsbehov. I retningslinje 22 bestemmes det, at medlemsstaterne skal undersøge, hvilke faktorer, der hindrer kvinder og mænd i at vende tilbage til lønnet beskæftigelse efter fravær, og gradvist fjerne disse faktorer. I lyset af de kommende demografiske forandringer er det et vigtigt mål for den europæiske beskæftigelsesstrategi, at flere kvinder kommer ud på arbejdsmarkedet, hvilket kan yde et stort bidrag til økonomiens produktive kapacitet.

Den fælles beretning om beskæftigelsen for 1999 vil omfatte en gennemgang af de fremskridt, der i forbindelse med beskæftigelsesstrategien opnås i forhold til ovennævnte retningslinjer, som har betydning for de sociale beskyttelsesordninger.

En forøgelse af erhvervsfrekvensen kan bidrage til at sikre bæredygtighed i den sociale beskyttelse

Det står ligeledes klart, at den europæiske beskæftigelsesstrategi berører en af medlemsstaternes væsentligste bekymringer med hensyn til fremtiden for den sociale beskyttelse, nemlig den fremtidige finansiering af ordningerne. Den lave gennemsnitlige erhvervsfrekvens i hele Den Europæiske Union, som er et af de centrale punkter i strategien, underminerer grundlaget for finansiering af de sociale beskyttelsesordninger. Dette er et meget stort problem i lyset af den aldrende befolkning. Når det gælder de ældre arbejdstagere, er der et særligt samspil mellem lav erhvervsfrekvens og presset på den sociale beskyttelse: Mindre end halvdelen af alle mænd i aldersgruppen 55-64 i hele Unionen er i arbejde. Derfor går man glip af den skatteindtægt og de bidrag til sociale beskyttelsesordninger, som er nødvendige for at finansiere ordningerne, og samtidig forøges udgifterne til ordningerne i form af førtidspensioner.

En højere erhvervsfrekvens er nødvendig for at sikre ordningernes bæredygtighed i fremtiden, navnlig hvad angår pensionsordningerne. Det vil derfor være nødvendigt at vende den tendens, som ses i mange medlemsstater, hvor førtidspensionering og

iværksætterånden og konkurrenceevnen" - Kommissionens reaktion på rapporten fra BEST og anbefalingerne heri (KOM(1998) 550).

andre sociale beskyttelsesordninger, som fremmer en tidlig afsked med arbejdsmarkedet, er blevet anvendt til at nedbringe den ledige arbejdsstyrke. I de seneste pensionsreformer har man sigtet mod at begrænse væksten i udgifterne ved f.eks. at hæve pensionsalderen, gøre førtidspensionsordningerne mere retfærdige og øge fleksibiliteten i arbejdstids- og pensionsordningerne. I de sociale beskyttelsesordninger må vi fjerne de ældre arbejdstageres incitament til at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet, ikke blot på grund af de hermed forbundne omkostninger, men også fordi førtidspensionering er i modstrid med målet om et integreret samfund og en aktiv alderdom¹¹.

Sammenfattende kan man sige, at gennemførelsen af den europæiske beskæftigelsesstrategi kræver sideløbende og supplerende modernisering af den sociale beskyttelse på nationalt og europæisk plan. Kommissionen vil bestræbe sig på at sikre samspil mellem disse to processer.

2.3. Udfordringerne i forbindelse med udvidelsesprocessen

En historisk chance og en udfordring

De central- og østeuropæiske landes indtræden rummer både socialpolitiske muligheder og udfordringer for EU. Den kommende udvidelse adskiller sig grundlæggende fra de tidligere, fordi EU aldrig har forhandlet med så mange lande på samme tid, fordi disse er så store rent befolkningsmæssigt, på grund af indkomstniveauet i forhold til EU og på grund af deres økonomiers opbygning:

- Det samlede befolkningstal i de pågældende 10 lande udgør 105 mio., dvs. ca. 28% af EU's nuværende befolkningstal.
- Udtrykt i euro ligger de 10 central- og østeuropæiske landes samlede BNP lige under 4% af EU's BNP.
- Den beskæftigelsesmæssige fordeling blandt de økonomiske sektorer er også meget anderledes i de central- og østeuropæiske lande i forhold til medlemsstaterne.

Moderne sociale beskyttelsesordninger vil lette integrering af de nye medlemsstater

De sociale beskyttelsesordninger spiller allerede en vigtig rolle i de central- og østeuropæiske lande ved at lette overgangen til fri markedsøkonomi og opretholde den politiske stabilitet. Selvom indkomstniveauet nu vokser i hele Central- og Østeuropa efter en indledende periode med fald i de fleste lande, ligger det fortsat et godt stykke under niveauet i de mindst velstående af de nuværende EU-medlemsstater og dermed betydeligt under EU-gennemsnittet. Fattigdom og afsavn er blevet mere og mere udbredt, efterhånden som arbejdsløsheden er vokset. Ydermere indebærer indtræden i det indre marked, at de central- og østeuropæiske lande vil blive udsat for ekstremt hård konkurrence, som vil fremskynde den økonomiske omstilling og strukturændringerne yderligere. Derfor vil økonomisk integration af de nuværende og fremtidige medlemsstater være en udfordring for

¹¹ Kommissionens meddelelse "Et Europa for alle aldersgrupper" (KOM(1999) 221).

begge parter: modernisering af de sociale beskyttelsesordninger i ansøgerlandene vil være et vigtigt redskab til at lette integrationsprocessen.

Ansøgerlandene vil som led i forberedelserne forud for deres indtræden i EU skulle arbejde på at udvikle effektive og bæredygtige sociale beskyttelsesordninger og overtage gældende fællesskabsret angående koordinering af sociale beskyttelsesordninger og ligebehandling.

3. MOD EN SAMORDNET STRATEGI FOR MODERNISERING AF DEN SOCIALE BESKYTTELSE

Denne udvikling gør i stadig højere grad den sociale beskyttelse til medlemsstaternes fælles anliggende. Den styrker den interesse, der siden henstillingen fra 1992 har været for sammen at fokusere på, hvordan de sociale beskyttelsesordninger moderniseres.

Europa-Parlamentet opfordrede i marts 1999 Kommissionen til at iværksætte en proces med frivillig tilretning af mål og politikker inden for social beskyttelse på grundlag af den europæiske beskæftigelsesstrategi.¹²

Kommissionen mener, at tiden nu er inde til at udvide det eksisterende samarbejde på europæisk plan for at bistå medlemsstaterne med at modernisere den sociale beskyttelse og formulere en *fælles politisk vision* om social beskyttelse i Den Europæiske Union.

En samordnet strategi til modernisering af den sociale beskyttelse

Kommissionen foreslår derfor en samordnet strategi for modernisering af den sociale beskyttelse. I dette initiativ tages der højde for udviklingen siden 1992, som blev sat i gang med Rådets henstilling om overensstemmelse og fulgt op af to efterfølgende meddelelser fra Kommissionen. I henstillingen fra 1992 fastlagde man de grundlæggende principper for samarbejde og de tilsigtede mål. Den første meddelelse åbnede en bred debat om den sociale beskyttelse i fremtiden og satte en fælles refleksionsproces i gang. I meddelelsen fra 1997 fokuseredes debatten på en række hovedpunkter. Den dagsorden, der foreslås her, bygger på resultatet af denne debat.

Den foreslåede strategi sigter mod at udvide samarbejdet mellem medlemsstaterne og Den Europæiske Union gennem udveksling af erfaringer, politiske debatter og overvågning af den politiske udvikling med henblik på at fastlægge bedste praksis.

Fire overordnede mål

På baggrund af refleksionsprocessen, konklusionerne i den tidligere meddelelse "Modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse i Den Europæiske Union" og debatterne i forbindelse med Luxembourg-processen foreslår Kommissionen Rådet en række overordnede mål for de fremtidige foranstaltninger.

¹² Beslutning om Kommissionens beretning til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale udvalg og Regionsudvalget om "Social beskyttelse i Europa 1997" (A4-0099/99).

Refleksionsprocessen har gjort det klart, at de væsentligste spørgsmål for alle medlemsstater handler om, hvordan vi gør de sociale beskyttelsesordninger mere beskæftigelsesvenlige, hvordan vi tackler de kommende problemer med den aldrende befolkning, kampen mod social udstødelse og opgaven med at tilbyde sundhedspleje af høj kvalitet uden at forøge de samlede omkostninger. Kønsrelaterede aspekter udgør et vigtigt tema på tværs af alle fire mål.

Kommissionen opfordrer således Rådet til at tilslutte sig disse mål som grundlag for fremtidige beslutninger:

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

Arbejdsmarkedet har forandret sig meget, siden medlemsstaterne etablerede deres sociale beskyttelsesordninger. Det er i dag blandt andet kendetegnet ved høj arbejdsløshed, en høj andel af arbejdsløse unge, kvinder og langtidsledige, lav erhvervsfrekvens blandt de "ældre" generationer, orlov og ufrivillig afbrydelse af den økonomiske aktivitet, ændrede samlivsmønstre, nye former for tilrettelæggelse af arbejdet, såsom deltidsarbejde og tidsbegrænsede kontrakter, og den hastige teknologiske udvikling, som kræver konstant opdatering af den enkeltes færdigheder. Alle disse faktorer gør, at det ikke er nok blot at tilbyde de traditionelle former for "beskyttelse" såsom garanti for understøttelse. Hvis vi skal tilpasse os disse forandringer, er det nødvendigt at finde en ny balance mellem sikkerhed og fleksibilitet og mellem rettigheder og ansvar. Ordningerne skal nu tilbyde arbejdstagerne og de jobsøgende aktiv hjælp, navnlig ved at forbedre deres evne til integration på arbejdsmarkedet og deres tilpasningsevne, og skal skabe stærke incitamenter til at arbejde og sikre, at det kan betale sig at arbejde.

- Skattesystemerne og de sociale ydelser skal tilrettelægges således, at det kan betale sig at tage arbejde. Derudover må arbejdsgivere og iværksættere ikke afskrækkes fra at skabe nye arbejdspladser og muligheder. Samfundets velfærd og den sociale beskyttelse afhænger af høj økonomisk aktivitet og erhvervsfrekvens. Derfor må den sociale beskyttelse aldrig hæmme erhvervslivet ved at opstille hindringer for arbejde, uddannelse, mobilitet, jobskabelse eller iværksætterinitiativ.
- De sociale beskyttelsesordninger skal afspejle og rette sig ind efter de nye arbejdsformer, såsom midlertidigt arbejde og deltidsarbejde, og det forhold, at flere ønsker at etablere egen virksomhed.
- Folk må have tiltro til, at de kan regne med indkomststøtte, hvis de skal møde udfordringerne på et arbejdsmarked, som er i konstant forandring. De sociale beskyttelsesordninger kan tilvejebringe den nødvendige overgangsindkomst og udgøre den nødvendige støtte, som forhindrer, at midlertidig ledighed udvikler sig til langtidsledighed.
- Den sociale beskyttelse bør bidrage til at forene arbejde og familieliv: støtte til familierne og fremme af muligheden for at forene arbejde og familieliv er ikke kun et spørgsmål om lige muligheder for kvinder og mænd, men også en økonomisk nødvendighed set i lyset af de demografiske forandringer.
- Ved finansieringen af den sociale beskyttelse må der i de nationale regler og praksis tages hensyn til nødvendigheden af, at ordningerne forsynes med

tilstrækkelige ressourcer, til at de kan opfylde deres mål, behovet for at undgå de negative virkning for beskæftigelsen, som følger af for høj beskatning af arbejdskraften, og behovet for budgetdisciplin.

- at sikre pensionerne og gøre pensionsordningerne bæredygtige

Det grundlæggende mål må være at yde befolkningen en rimelig pension og sikre, at de nødvendige midler er til stede. Dette betyder, at pensionsordningerne skal gøres bæredygtige, og de skal garantere pensionisterne en rimelig indkomst, hvilket kan betyde, at det bliver nødvendigt at finde en passende balance mellem bidragsfinansiering og løbende finansiering. Ud over at sikre den ældre generations materielle velfærd er det vigtigt at sikre dens fortsatte deltagelse i det sociale liv og at øge livskvaliteten. Denne målsætning kan kun opfyldes, hvis den forberedes i de yngre år og understøttes af de rette incitamenter i understøttelses- og pensionsordningerne, som fremmer fortsat arbejdsaktivitet, livslang indlæring og forebyggende sundhedspleje.

- Behovet for at foregribe den aldrende befolknings indvirkning på de sociale beskyttelsesordninger, gør en sammenhængende policy-mix mellem arbejdsmarkeds- og pensionspolitikken, de øvrige grene af den sociale beskyttelse (navnlig sundhedspleje og længerevarende pleje) samt ligestillingspolitikken påkrævet.
- I udformningen og reformen af pensionsordningerne bør vi modvirke tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og fremme fleksibiliteten i tilbagetrædelsesordningerne og ældre menneskers aktive deltagelse i fællesskabet.
- Målet om at fremme aktiv alderdom berører ikke kun politikkerne vedrørende den ældre generation, men også politikkerne vedrørende den arbejdende generation.
- Der skal rettes særlig opmærksomhed mod problemet med fattigdom blandt ældre kvinder, som skyldes deres lave erhvervsfrekvens kombineret med ændringer i samlivsmønstrene.

- at fremme social integration

Den sociale beskyttelse spiller sammen med andre politiske værktøjer en central rolle i bestræbelserne på at bekæmpe social udstødelse og fremme social integration. Sociale beskyttelsesordninger skal navnlig sikre en minimumsindkomst og adgang til egen bolig og sundhedsmæssige ydelser, og den bør fremme størst mulig deltagelse i samfundslivet. For dem, der er i stand til at deltage på arbejdsmarkedet, skal der træffes hensigtsmæssige foranstaltninger, som aktivt understøtter deres integration.

- Vi skal skabe effektive sikkerhedsnet bestående af en minimumsindkomst og ledsagende foranstaltninger med henblik på effektiv bekæmpelse af fattigdom og udstødelse af enkeltpersoner og familier.

- Vi skal fokusere på forebyggelse, idet vi fremmer aktive og ikke passive foranstaltninger og skaber incitamenter og metoder til (fornyet) integration på arbejdsmarkedet og i samfundet.
- Vi skal bidrage til en omfattende og integreret metode til bekæmpelse af social udstødelse, hvor alle relevante politikker og aktører inddrages.

- at sikre bæredygtig sundhedspleje af høj kvalitet

Enhver skal kunne få gavn af ordninger til fremme af sundheden, behandling af sygdomme og pleje og rehabilitering af dem, der har behov for det. Det europæiske sundhedsvæsen har ydet et enormt bidrag, hvilket understreges af, at folkesundheden i Fællesskabet aldrig har været bedre. Men presset på sundhedsvæsenet stiger og vil fortsat stige, så meget desto mere som andelen af ældre mennesker vokser i hele Europa. Fortsat nyskabelse inden for medicinsk teknologi kan medføre store fordele, men øge ligeledes omkostningerne. Dette pres kunne lettes ved at forebygge sundhedsproblemer, før de opstår, navnlig gennem fremme af en sundere livsstil.

- Vi skal bidrage til forbedring af sundhedsvæsenets ydeevne og effektivitet, så det opnår målene ved hjælp af de til rådighed værende ressourcer. I denne henseende skal det sikres, at den medicinske viden og teknologi anvendes så effektivt som muligt, og samarbejdet blandt medlemsstaterne om evaluering af politikker og teknikker skal styrkes.
- Vi skal sikre adgang for alle til sundhedspleje af høj kvalitet og nedbringe sundhedsmæssige uligheder.
- Vi skal øge støtten til langvarig pleje af skrøbelige ældre ved *blandt andet* at tilbyde egnede plejefaciliteter og undersøge, hvor godt den sociale beskyttelse dækker pleje og plejepersonale.
- Vi skal fokusere på sygdomsforebyggelse og sundhedspleje som de bedste metoder til at håndtere sundhedsproblemer, nedbringe omkostningerne og fremme en sundere livsførelse.

Den nye proces med udveksling af erfaringer og overvågning af udviklingen

Kommissionen agter at gennemføre følgende foranstaltninger for at fremme en ny, intensiveret debat og et øget engagement i forbindelse med disse mål.

Medlemsstaterne opfordres til hver især at udpege en højtstående embedsmand, der skal fungere som knudepunkt for informationsindsamling og -udveksling. Kommissionen vil arrangere regelmæssige møder for disse embedsmænd med henblik på analyse og evaluering af de opnåede fremskridt.

Der er behov for et nyt politisk redskab, som kan tjene medlemsstaternes fælles interesser bedre, øge udvekslingen af erfaringer og hjælpe dem med at modernisere deres systemer ved at overvåge udviklingen af politikker. I denne forbindelse agter Kommissionen at revidere sin beretning om social beskyttelse i Europa. I fremtiden vil den nye beretning blive offentliggjort en gang om året i stedet for hvert andet år, så man bedre kan følge udviklingen i politikkerne.

Den vil blive udarbejdet i tæt samarbejde med medlemsstaterne og afspejle de generelle målsætninger, som Rådet hermed opfordres til at vedtage.

Den baseres på bidrag fra medlemsstaterne, hvor de væsentligste tendenser inden for udviklingen af politikker fremhæves.

Kommissionen vil opfordre Rådet til at gennemgå den årlige beretning i forbindelse med gennemgangen af den fælles beretning om beskæftigelsen.

Der vil blive truffet foranstaltninger for at fremme en gradvis inddragelse af ansøgerlandene i denne proces.¹³

Behovet for at udvide debatten

Der er udbredt interesse for dette spørgsmål i samfundet, og Kommissionen foreslår, at der udvikles en dialog med alle berørte parter i denne henseende. Arbejdsmarkedets parter vil blive opfordret til at yde deres bidrag til denne proces i udvalget om den sociale dialog. Der vil desuden blive udviklet yderligere udvekslingsaktiviteter med ikke-statslige organisationer, og socialsikringsmyndighederne vil ligeledes blive opfordret til at bidrage.

Fællesskabets institutioner opfordres til at samarbejde i forbindelse med denne debat. Navnlig opfordres Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget til at give deres mening om denne fremgangsmåde til kende.

Kommissionen foreslår derfor følgende **hovedforanstaltninger** med henblik på at skabe en samordnet strategi til modernisering af den sociale beskyttelse:

- 1. Rådet tilslutter sig de fire hovedmål, der skitseres i denne meddelelse, nemlig:**
 - at sørge for, at det kan betale sig at arbejde, og at sikre en fast indkomst
 - at sikre pensionerne og gøre pensionsordningerne bæredygtige
 - at fremme social integration og
 - at sikre bæredygtig sundhedspleje af høj kvalitet.
- 2. Rådet tilslutter sig rammerne for et tættere samarbejde inden for social beskyttelse baseret på udveksling af erfaringer, gensidig samordning og evaluering af udviklingen af politikker med henblik på at fastlægge bedste praksis**
- 3. Medlemsstaterne udpeger højtstående embedsmænd, som skal fungere som knudepunkter i denne proces. Kommissionen tilrettelægger møder for disse embedsmænd med henblik på analyse og evaluering af de opnåede fremskridt. Kommissionen vil for at bistå medlemsstaterne i denne proces og overvåge udviklingen af politikker tilpasse sin beretning**

¹³ Beretningen om social beskyttelse i Europa 1999 vil indeholde oplysninger om social beskyttelse i de central- og østeuropæiske lande.

om social beskyttelse i Europa, som i fremtiden offentliggøres og fremsendes til Rådet en gang om året

- 4. Fællesskabets øvrige institutioner, navnlig Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget opfordres til at samarbejde i denne proces**
- 5. Arbejdsmarkedets parter, ikke-statslige organisationer og socialsikringsmyndighederne opfordres til at bidrage til denne proces.**



EUROPEAN-COMMISSION
TRANSLATION SERVICE

Department F

Luxembourg, 5/10/99
SdT-F1

Note for Requesting Department, Doc. 05/6468/02/99/DA

Subject: Unrevised freelance translation

The above text has been translated by a freelance translator selected from the official list on the basis of lowest price, according to the CAV requirements. As explained in the letter sent to your Director-General by our Director, Mr M. O'Leary dated 21 November 1999, the freelance contractor is responsible for task quality and for meeting the task deadline.

We have revised the text, but the meaning has not changed, which indicates that it should meet your needs. If this is not the case, please let us know.

Jens Norman Nielsen
Head of Unit