

**En samordnad strategi
för att modernisera social trygghet**

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING.....	3
1. INLEDNING.....	5
2. DE NYA FÖRUTSÄTTNINGARNA.....	7
2.1. En fördjupad ekonomisk integration: den inre marknaden och den gemensamma valutan.....	7
2.2. Luxemburgprocessen och riktlinjerna för sysselsättning.....	8
2.3. Utmaningar i samband med utvidgningen.....	11
3. PÅ VÄG MOT EN SAMORDNAD STRATEGI FÖR ATT MODERNISERA DE SOCIALA TRYGGHETSSYSTEMEN.....	12

SAMMANFATTNING

Medlemsstaternas sociala trygghetssystem står inför en rad betydande gemensamma utmaningar. De måste exempelvis anpassas till förändringar på arbetsmarknaden, nya familjestrukturer och dramatiska demografiska omvälvningar under de kommande årtiondena. Detta skall genomföras samtidigt som medborgarnas klart uttalade önskemål om fortsatt höga trygghetsnivåer skall balanseras mot kravet på att de offentliga tjänsterna skall bli effektivare och hålla sig inom budgetramarna.

För att möta dessa utmaningar har gemensamma diskussioner förts på EU-nivå under hela 1990-talet. Detta ledde fram till rådets rekommendation 1992 om överensstämmelse mellan politik och mål för de sociala trygghetssystemen, vilken än en gång bekräftar att ansvaret för att utforma och finansiera de sociala trygghetssystemen ligger hos medlemsstaterna. Som uppföljning inledde kommissionen 1995 diskussionen om den framtida sociala tryggheten och lade 1997 fram sitt meddelande "Modernisering och nydaning av social trygghet i Europeiska unionen". Denna diskussion skapade ett samförstånd i medlemsstaterna och EU-institutionerna om att de sociala trygghetssystemen, mot bakgrund av det europeiska samhällets föränderliga natur, måste moderniseras för att kunna fortsätta att spela sin traditionella och värdefulla roll.

På tröskeln till 2000-talet gör den ekonomiska och politiska utvecklingen denna modernisering mer angelägen än någonsin. I detta inryms nödvändiga makroekonomiska åtgärder för stabilitet och tillväxt i Ekonomiska och monetära unionen, åtaganden för att göra de sociala trygghetssystemen mer sysselsättningsfrämjande genom den europeiska sysselsättningsstrategin och behovet att befästa den sociala trygghetens plats i Europeiska unionens gemensamma värdesystem i samband med utvidgningen. Dessa faktorer understryker ytterligare värdet av den pågående diskussionsprocessen mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner.

Med detta meddelande föreslår kommissionen att en ny fas inleds i den gemensamma diskussionen.

- Meddelandet syftar till att fastställa en dagordning för ett fördjupat samarbete på grundval av fyra viktiga mål i den övergripande utmaning som moderniseringen innebär:
 - att göra det lönsamt att arbeta och att arbete skall ge en säker inkomst,
 - att göra pensionerna säkra och pensionssystemen hållbara,
 - att främja social integration, och
 - att garantera en hållbar hälso- och sjukvård av hög kvalitet.
- Strategin kommer att understödjas av förbättrade metoder för informationsutbyte och bevakning av den politiska utvecklingen för att i högre grad synliggöra processen och ge den en politisk profil. I detta syfte kommer medlemsstaterna att uppmanas att utse höga tjänstemän som skall fungera som nyckelpersoner i denna process.
- Kommissionen kommer att ge ut en omarbetad årsrapport om social trygghet, som skall grunda sig på uppgifter från medlemsstaterna.

- Denna rapport kommer att överlämnas till rådet varje år.

Kommissionen uppmanar därför rådet att anta en gemensam strategi för sociala trygghetssystem, baserad på de gemensamma mål och förfaranden för informationsutbyte och bevakning av utvecklingen som anges ovan. Kommissionen uppmanar även Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén att delta, och vill även inbegripa arbetsmarknadens parter, socialförsäkringsinstitutioner och icke-statliga organisationer.

1. INLEDNING

De sociala trygghetssystemen spelar en viktig roll i hela Europeiska unionen, i den enskilda individens och i familjens liv och som grundval för samhällets och ekonomins utveckling. De garanterar människor en inkomst i svåra situationer och det gör att de kan acceptera och välkomna ekonomiska och sociala förändringar. På detta sätt främjar systemen både social sammanhållning och ekonomisk dynamik. Deras betydelse för unionens sociala och ekonomiska infrastruktur bör inte underskattas. Kostnader för social trygghet utgör 28,5 % av gemenskapens BNP, varav huvudparten (63 %) går till pensioner och hälso- och sjukvård. De spelar en mycket stor roll när det gäller omfördelning av inkomster: utan sociala transfereringar skulle nästan 40 % av hushållen leva i relativ fattigdom, ett tal som tack vare skatte- och förmånssystemen nedbringats till 17 %¹.

Avsikten med detta meddelande är att fortsätta och fördjupa den gemensamma diskussionen om den sociala tryggheten i Europeiska unionen, dess mål och utmaningar inför framtiden. Utgångspunkten är de tre huvuddokument rådet och kommissionen har antagit under de senaste åren:

1992 antog rådet en rekommendation om överensstämmelse mellan mål och åtgärder för de sociala trygghetssystemen.² I rekommendationen fastställdes en så kallad "konvergensstrategi", som huvudsakligen bestod i att fastställa gemensamma mål. Det förutspåddes i rekommendationen att dessa gemensamma mål skulle fungera som ledstjärnor för utvecklingen av system, och samtidigt betonades att medlemsstaternas frihet att besluta hur deras system skall finansieras och utformas inte skall inskränkas. Medlemsstaternas system grundas på de gemensamma värderingar och mål som lades fram i rekommendationen. I rådets rekommendation anges den sociala tryggheten som en väsentlig del av den europeiska sociala modellen och den politiska aspekten av gemenskapens regelverk. Som uppföljning till rekommendationen har kommissionen hittills publicerat tre rapporter om social trygghet i Europa där utvecklingen av medlemsstaternas system analyseras i förhållande till de principer som fastslås i rekommendationen.³

Rekommendationen banade väg för kommissionens initiativ "Den sociala trygghetens framtid: en ram för en europeisk debatt"⁴, i vilket ett brett spektrum av frågor tas upp till diskussion, däribland arbetsmarknad, demografi samt könsfrågor och frågor om rörlighet. Det betonades att medlemsstaterna når de gemensamma målen i rekommendationen på olika sätt men ställs inför likartade utmaningar.

¹ Källa: Rapporten om social trygghet i Europa 1997. Gränsen för relativ fattigdom fastslås här till 50 % av den nationella genomsnittsinkomsten. (uppgifter från Europeiska gemenskapens hushållspanel).

² Rådets rekommendation av den 27 juli 1992 om överensstämmelse mellan mål och åtgärder för de sociala trygghetssystemen (92/442/EEG).

³ Den senaste är rapporten om social trygghet i Europa 1997 (KOM(1998) 243 slutlig).

⁴ Meddelande från kommissionen: Den sociala trygghetens framtid: en ram för en europeisk debatt (KOM(95) 466 slutlig).

Initiativet gav upphov till en livlig debatt 1996. Den grundläggande metoden - att erbjuda ett forum för gemensam diskussion - uppskattades i vida kretsar. Samtliga medlemsstater, de övriga europeiska institutionerna⁵, andra internationella organisationer, europeiska socialförsäkringsinstitutioner, arbetsmarknadens parter samt många icke-statliga organisationer deltog i diskussionen.

I mars 1997 fastslog man i uppföljningsdokumentet "Modernisering och nydaning av social trygghet i Europeiska unionen"⁶ att det växte fram en allt större enighet om att sociala trygghetssystem, tvärtemot att vara en ekonomisk belastning, kan fungera som en produktiv faktor som bidrar till ekonomisk och politisk stabilitet och hjälper de europeiska ekonomierna att bli effektivare och flexiblare och, i slutändan, att fungera bättre. Det blev också uppenbart att det finns ett akut behov av att modernisera de operativa strukturerna i system som i de flesta fall skapades för många år sedan under helt annorlunda ekonomiska och sociala förhållanden. Speciellt måste de sociala trygghetssystemen anpassas till nya sociala och ekonomiska omständigheter: arbetslivets förändrade karaktär, en åldrande befolkning, den nya könsfördelningen i arbetslivet och utvecklingen när det gäller fri rörlighet för arbetstagare. Titeln på detta andra meddelande, "Modernisering och nydaning av social trygghet" gjorde det klart att den pågående reformprocessen siktar till att anpassa systemen till en ny verklighet genom att *använda tillgängliga resurser på ett bättre sätt* – inte genom att sänka nivån på den sociala tryggheten. En hög nivå av social trygghet är en viktig faktor för både den sociala sammanhållningen och för ekonomisk utveckling.

Detta synsätt har fått ett brett stöd. Under de nederländska, luxemburgiska, brittiska och österrikiska ordförandeskapen anordnades viktiga konferenser med inriktning på olika aspekter av frågan. Kommissionens meddelande diskuterades också i Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén⁷, liksom med arbetsmarknadens parter.

Olika ideella organisationer gav också sitt stöd till behovet av reformer för att bibehålla och stärka den sociala tryggheten vid det europeiska forum för socialpolitik som hölls i Bryssel i juni 1998.

Det sammantagna resultatet av detta är ett erkännande av att starka sociala trygghetssystem är en väsentlig del av den europeiska sociala modellen. Detta grundas på övertygelsen om och bevisen för att ekonomiska och sociala framsteg går hand i hand och förstärker varandra. De sociala trygghetssystemen ger inte bara skyddsnät åt människor i fattigdom utan bidrar också till att skapa social sammanhållning genom att det skyddar människor mot en rad sociala risker. Det kan

⁵ Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om den sociala trygghetens framtid: en ram för en europeisk debatt av den 28 november 1996 (1400/96).

⁶ Meddelande från kommissionen: Modernisering och nydaning av social trygghet i Europeiska unionen (KOM(97) 102).

⁷ Europaparlamentets resolution om kommissionens meddelande om modernisering och nydaning av social trygghet i Europeiska unionen (A4-0291/97) och Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om kommissionens meddelande om modernisering och nydaning av social trygghet i Europeiska unionen av den 10-11 december 1997 (1397/97).

underlätta anpassningen till arbetsmarknaden och på så sätt bidra till att förbättra ekonomin. Social trygghet är en produktiv faktor. Att "modernisera" den sociala tryggheten innebär att utnyttja dess potential som produktiv faktor på bästa sätt.

Utöver de förändringar i befolknings-, arbetsmarknads- och familjestrukturer som diskuterades i meddelandet från 1997, står vi nu också mitt uppe i ett antal viktiga förändringar av EU:s institutioner. Dessa förändringar omfattar följande:

i) Genomförandet av den inre marknaden och införandet av en gemensam valuta från den 1 januari 1999.

ii) Ratificering av Amsterdamfördraget, i synnerhet det nya kapitlet om sysselsättningen och den nya rättsliga grunden för kampen mot social utslagning. och

iii) Förberedelser inför utvidgningen och beslutet att inleda förhandlingar med länder i Central- och Östeuropa och med Cypern.

Sambanden mellan social trygghet och dessa institutionella förändringar är komplexa. I detta meddelande påvisas dessa sammanhang och föreslås hur medlemsstaterna och kommissionen tillsammans kan inleda en process för ett mer fördjupat samarbete om modernisering av de sociala trygghetssystemen.

2. DE NYA FÖRUTSÄTTNINGARNA

2.1. En fördjupad ekonomisk integration: den inre marknaden och den gemensamma valutan

Den europeiska ekonomiska integrationen gick in i en ny fas när den gemensamma valutan infördes den 1 januari 1999. EMU har skapat en miljö som bidrar till monetär stabilitet och ekonomisk tillväxt: inflationen är under två procent, de offentliga finanserna har i hög grad förbättrats och växelkurserna är fasta mellan elva medlemsstater.

Det är uppenbart att den omvälvande förändringen av de ekonomiska förhållandena som införandet av EMU medför påverkar de politiska strategierna för tillväxt, sysselsättning och prisstabilitet och ger, framför allt, förnyad betydelse åt goda offentliga finanser och reformering av arbetsmarknaderna. Dessa två delfrågor, som inriktar sig på de offentliga finansernas hållbarhet och omstrukturering av utgifter, skatter och sociala avgifter för att bidra till att skapa sysselsättning och arbetstillfällen, har betydande inverkningar på socialpolitiken.

I rekommendationen till 1999 års allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken⁸, uppmanas medlemsstaterna bland annat att i) se över pensions- och hälso- och sjukvårdssystemen för att klara den ekonomiska belastning på

⁸ Rapport från rådet (ekonomi och finans) med utkast till allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik, bifogat som bilaga till ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Köln den 3-4 juni 1999.

det sociala området som den åldrande befolkningen utgör, och behovet att säkra tillgången på arbetskraft i framtiden, ii) se över och anpassa skatte- och bidragssystemen för att säkra att de aktivt främjar anställbarhet och skapande av arbetstillfällen, iii) sörja för nödvändig finansiering av investeringar i humankapital och andra aktiva arbetsmarknadsåtgärder, dock med beaktande av den nationella budgetsituationen, samt iv) sänka det totala skattetrycket och särskilt skatten på låga inkomster genom att begränsa de offentliga utgifterna eller flytta över skattetrycket till miljö, energi eller konsumtion.

Den monetära stabilitet som EMU har skapat har lagt en god grund för att medlemsstaterna skall kunna ta itu med huvudutmaningen att göra de sociala trygghetssystemen hållbara och pålitliga. Det har i första hand skett genom att unionens kapacitet att skapa den tillväxt i ekonomi och arbetstillfällen som krävs för hållbarhet har ökat. Det tillåter dock också ett mer öppet och rationellt synsätt när framtida krav på de sociala trygghetssystemen skall fastställas, en fråga som är speciellt viktig med tanke på den åldrande befolkningen.

Den fördjupade ekonomiska integrationen genom EMU kommer att påskynda den redan påtagliga processen av ekonomiska strukturförändringar i Europeiska unionen och stärka dess konkurrenskraft. Sannolikt kommer resurser att omfördelas mellan de ekonomiska sektorerna, vilket kommer att kräva hög flexibilitet och anpassningsförmåga av samtliga ekonomiska aktörer. Självfallet är fördelarna och kostnaderna för den ekonomiska omstruktureringen ojämnt fördelade mellan de ekonomiska aktörerna. För många människor kommer det kanske att råda större osäkerhet och uppstå fler sociala risker och de kan sakna den kompetens som krävs för att klara sig eller komma tillbaka på framtidens arbetsmarknad. De kan känna sig pressade att anpassa sig till nya villkor och krav. Den ekonomiska omstrukturingsprocessen kan underlättas genom en kombination av sysselsättnings- och socialpolitik som skapar rätt balans mellan flexibilitet och trygghet. De sociala trygghetssystemen kan hjälpa arbetstagare att ta till sig nya sätt att organisera arbetet och förlägga arbetstiden likväl som att skaffa sig nya kunskaper som kan öka anpassningsförmågan på arbetsmarknaden.

Mot bakgrund av det ökade ömsesidiga beroendet mellan medlemsstaternas ekonomier som EMU medför, blir social trygghet mer och mer en fråga av gemensamt intresse för medlemsstaterna. Reformen av det sociala trygghetssystemet i en medlemsstat intresserar och kan eventuellt påverka andra medlemsstater. EMU innebär i sig inte att den sedan länge vedertagna principen att varje medlemsstat i första hand själv ansvarar för att utforma och finansiera sitt eget system ifrågasätts. Parallellt med behovet att genomföra en sammanhållen, ömsesidigt stärkande ekonomisk politik i medlemsstaterna stärks emellertid genom EMU motiven för en gemensam moderniseringsmetod för de sociala trygghetssystemen. Medlemsstaterna har ett gemensamt intresse av att utveckla en sådan metod.

2.2. Luxemburgprocessen och riktlinjerna för sysselsättning

Överenskommelserna vid Europeiska rådet i Amsterdam och vid Europeiska rådets extramöte i Luxemburg om att utveckla och genomföra en europeisk

sysselsättningsstrategi har avsevärt stärkt samarbetet mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner på sysselsättningsområdet. Konsekvenserna för den sociala tryggheten är mycket omfattande. Att öka sysselsättningen - se till att fler människor har arbete och bättre utsikter att få arbete - är en viktig förutsättning för att öka välfärden, bekämpa social utslagning, och därmed uppnå några av de mest grundläggande socialpolitiska målen. Att öka antalet sysselsatta är också avgörande för att säkerställa de sociala trygghetssystemens livskraft i framtiden, särskilt som de står inför ökade krav till följd av en åldrande befolkning. Betoningen på aktiva sysselsättningsåtgärder i den europeiska sysselsättningsstrategin medför slutligen särskilda utmaningar för de sociala trygghetssystemen och gör det absolut nödvändigt att hålla samman dessa områden.

Det centrala i utvecklingen av den europeiska sysselsättningsstrategin är att man erkänner att sysselsättningspolitik och socialpolitik hänger nära samman. I meddelandet av den 28 april 1999 om "Gemenskapspolitiken i sysselsättnings tjänst"⁹ betonade kommissionen behovet att säkerställa att sysselsättningspolitiken och socialpolitiken utgör en sammanhållen helhet.

Den europeiska sysselsättningsstrategin: insatser från de sociala trygghetssystemen

Några av 1999 års riktlinjer för sysselsättningen inriktar sig, direkt eller indirekt, på sociala trygghetssystem och hur de kan göras mer sysselsättningsfrämjande.

Enligt riktlinje 3 åläggs medlemsstaterna att öka antalet personer i aktiva åtgärder för att förbättra möjligheten till anställning. I **aktiveringsåtgärderna** måste individernas behov betonas och därför kommer det att krävas att starka band skapas mellan administration av sociala förmåner och offentliga arbetsförmedlingssystem. De kan också komma att kräva en översyn av villkoren för rätt till förmåner för att säkerställa att rätt balans uppnås mellan en persons rätt till förmåner och personens tillgänglighet för utbildning eller andra åtgärder.

I riktlinje 4 eftersträvas en ny inriktning på skatte- och bidragssystemen så att de inrymmer **incitament** för arbetslösa att söka och ta arbete och för arbetsgivarna att skapa nya arbetstillfällen. Det innebär också att arbetsmarknadspolitiken, inklusive socialpolitiken, bör uppmuntra äldre anställda att stanna kvar på arbetsmarknaden.

Om man önskar göra de sociala trygghetssystemen mer sysselsättningsfrämjande innebär detta också att man måste se på incitamenten för entreprenörer och arbetsgivare. I riktlinje 10 uppmanas medlemsstaterna att avsevärt minska lönebikostnaderna och de administrativa bördorna för företagen när de anställer personal. I riktlinje 11 framhålls att eventuella hinder, speciellt i skatte- och socialförsäkringssystemen, för att skapa möjligheter att starta eget företag

⁹ Meddelande om gemenskapspolitiken i sysselsättnings tjänst (KOM(1999)167).

bör minskas¹⁰. I riktlinje 14 uppmanas till att sätta upp mål för en gradvis minskning av skattetrycket på arbete och lönebikostnader, särskilt i fråga om relativt okvalificerat och lågavlönat arbete, samtidigt som hänsyn tas till den 'finansiella jämvikten i de sociala trygghetssystemen'.

Uppenbarligen måste en huvudfråga i processen att modernisera de sociala trygghetssystemen vara en stark inriktning på systemens incitamentsfunktion – de incitament som bidragmottagare har att ge sig in på arbetsmarknaden, som äldre anställda har när de har möjlighet till tidig pensionsavgång, och som arbetsgivare i stora eller små företag har att skapa arbetstillfällen - om medlemsstaterna skall kunna leva upp till dessa åtaganden.

Vad beträffar möjligheterna att **föreina arbete och familjeliv** betonas också i riktlinjerna vikten av tillräckligt stöd till barnomsorg, avbrott i yrkeslivet, föräldraledighet, deltidsarbete och en flexibel arbetsorganisation för att både män och kvinnor skall kunna delta i arbetslivet. I riktlinje 21 åläggs medlemsstaterna att främja åtgärder som gynnar familjen, bl.a. billig, lättillgänglig omsorg av hög kvalitet både för barn och andra i behov av hjälp. I riktlinje 22 anges att medlemsstaterna skall undersöka vilka hinder som finns för kvinnor och män som önskar återgå till förvärvsarbete efter en ledighet, i syfte att gradvis avskaffa dem. Att fler kvinnor kommer ut på arbetsmarknaden är ett viktigt mål i den europeiska sysselsättningsstrategin inför de förestående demografiska förändringarna. Sedd i detta ljus har en sådan politik en potential att i hög grad bidra till ekonomins produktiva kapacitet.

Den gemensamma rapporten om sysselsättningen 1999 kommer att inbegripa en genomgång av de framsteg som inom ramen för sysselsättningsstrategin uppnås i förhållande till ovannämnda riktlinjer som har betydelse för de sociala trygghetssystemen.

Att öka sysselsättningen kan bidra till att säkra en hållbar social trygghet

Det är också tydligt att den europeiska sysselsättningsstrategin inrymmer ett av medlemsstaternas största bekymmer vad gäller den sociala trygghetens framtid, dvs. systemens framtida finansiering. Det låga genomsnittliga deltagandet på arbetsmarknaden inom Europeiska unionen, som är en central fråga i strategin, underminerar grundvalen för finansiering av de sociala trygghetssystemen. Detta är ett stort problem mot bakgrund av befolkningens åldrande. Det finns ett mycket speciellt samspel mellan lågt deltagande på arbetsmarknaden och påfrestningar på de sociala trygghetssystemen vad beträffar äldre anställda: mindre än hälften av alla män i åldersintervallet 55-64 år inom unionen arbetar. Detta resulterar i att de skatter och sociala avgifter som behövs för att finansiera systemen inte betalas in, medan systemens kostnader i form av tidig pensionsutbetalning samtidigt stiger.

¹⁰ Arbetsgruppen för enklare företagsvillkor (BEST) behandlade frågan i sin senaste rapport och uppmanade medlemsländerna att förenkla administrationen av sina sociala trygghetssystem (Att främja företagandet och konkurrenskraft. Kommissionens svar på rapporten från BEST och dess rekommendationer, KOM(1998)550).

En högre sysselsättning krävs för att säkra att systemen, och framför allt pensionssystemen, blir hållbara i framtiden. Det kommer därför att bli nödvändigt att upphäva den ordning som råder i många medlemsstater, där tidig pensionering och andra sociala åtgärder till stöd för en tidig avgång från arbetsmarknaden har använts som arbetsmarknadspolitiska instrument för att minska tillgången på arbetskraft. De senaste pensionsreformerna har syftat till att begränsa kostnadsökningarna genom att till exempel höja pensionsåldern, göra förtidspensionssystemen mer rättvisa ur försäkringsstatistisk synpunkt och genom att öka flexibiliteten i arbetstids- och pensioneringsbestämmelserna. De sociala trygghetssystemen måste ta bort incitamenten för äldre anställda att tidigt dra sig tillbaka från arbetsmarknaden, inte bara på grund av kostnaderna utan också därför att tidig pensionering strider mot målen om ett integrerat samhälle och ett aktivt åldrande¹¹.

Sammanfattningsvis kan man slå fast att ett framgångsrikt genomförande av den europeiska sysselsättningsstrategin kräver en parallell och kompletterande moderniseringsprocess vad gäller den sociala tryggheten, både på nationell och europeisk nivå. Kommissionen kommer att försöka säkerställa att det blir ett aktivt samspel mellan de båda processerna.

2.3. Utmaningar i samband med utvidgningen

En historisk möjlighet och en utmaning

Införlivandet av de central- och östeuropeiska länderna i unionen utgör både en möjlighet och en utmaning för EU på det socialpolitiska området. Den kommande utvidgningen skiljer sig helt från tidigare utvidgningar, eftersom EU aldrig har förhandlat med så många länder samtidigt, och eftersom det rör sig om så stor befolkning i kandidatländerna, inkomstnivån är lägre än i EU och den ekonomiska strukturen är en annan.

- Den sammanlagda befolkningen i de tio länderna i fråga uppgår till 105 miljoner människor, dvs. omkring 28 % av EU:s nuvarande befolkning.
- Den sammanlagda BNP, uttryckt i euro, för de tio central- och östeuropeiska länderna ligger något under 4 % av EU:s BNP.
- Fördelningen av sysselsättning mellan de ekonomiska sektorerna skiljer sig också markant mellan kandidatländerna och medlemsstaterna.

Moderna sociala trygghetssystem kommer att underlätta de nya medlemsstaternas integration

Sociala trygghetssystem spelar redan en viktig roll i de central- och östeuropeiska länderna för att underlätta den ekonomiska övergångsprocessen och bibehålla politisk stabilitet. Trots att inkomsterna för närvarande stiger i hela Central- och Östeuropa efter en inledande nedgångsperiod i de flesta länder är de fortfarande betydligt lägre än i de

¹¹ Kommissionens meddelande "Mot ett Europa för alla åldrar" (KOM(1999) 221).

minst blomstrande av EU:s nuvarande medlemsstater, och framför allt jämfört med EU-genomsnittet. Fattigdom och utarmning har blivit mer utbredd då arbetslösheten har ökat. Dessutom innebär anslutningen till den inre marknaden att de central- och östeuropeiska länderna kommer att utsättas för ett ytterst starkt konkurrenstryck vilket ytterligare kommer att påskynda den ekonomiska omvandlings- och strukturförändringsprocessen. Därför kommer en framgångsrik ekonomisk integration av nuvarande och framtida medlemsstater att bli en utmaning för båda parter: moderniseringen av de sociala trygghetssystemen i kandidatländerna kommer att bli ett viktigt redskap för att underlätta integrationsprocessen.

Kandidatländerna kommer i sina förberedelser för medlemskap att få inrikta sig på att bygga upp effektiva och hållbara sociala trygghetssystem och att överta gällande gemenskapsrätt på detta område vad gäller samordning av sociala trygghetssystem och likabehandling.

3. PÅ VÄG MOT EN SAMORDNAD STRATEGI FÖR ATT MODERNISERA DE SOCIALA TRYGGHETSSYSTEMEN

Den beskrivna utvecklingen gör i allt högre grad den sociala tryggheten till en fråga av gemensamt intresse för medlemsstaterna. Den stärker intresset, som varit tydligt alltsedan rekommendationen från 1992, av att tillsammans inrikta sig på hur de sociala trygghetssystemen skall moderniseras.

Europaparlamentet uppmanade i mars 1999 kommissionen "att inleda en process för frivillig anpassning av målen och de politiska strategierna på området för social trygghet i enlighet med den europeiska strategin för sysselsättning".¹²

Kommissionen anser att det nu är dags att fördjupa det existerande samarbetet på europeisk nivå i syfte att hjälpa medlemsstaterna att på ett framgångsrikt sätt ta itu med moderniseringen av de sociala trygghetssystemen och formulera en *gemensam politisk vision* för social trygghet i Europeiska unionen.

En samordnad strategi för modernisering av de sociala trygghetssystemen

Kommissionen föreslår därför en samordnad strategi för modernisering av den sociala tryggheten. Detta initiativ tar hänsyn till utvecklingen sedan 1992, som inleddes genom rådets rekommendation och som följdes av två meddelanden från kommissionen. Rekommendationen från 1992 fastslog grundprinciperna för samarbete och de mål som skulle uppnås. Det första meddelandet startade en bred debatt om den sociala trygghetens framtid och satte igång en diskussionsprocess. Meddelandet från 1997 fokuserade diskussionen på ett antal huvudfrågor. Den dagordning som här föreslås är en direkt följd av utgången av denna diskussionsprocess.

Den föreslagna strategin syftar till att fördjupa samarbetet mellan medlemsstaterna och Europeiska unionen på grundval av utbyte av erfarenheter, politiska

¹² Resolution om kommissionens rapport till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om "Social trygghet i Europa 1997" (A4-0099/99).

diskussioner och bevakning av den pågående politiska utvecklingen för att finna de bästa lösningarna.

Fyra allmänna mål

Mot bakgrund av diskussionsprocessen samt slutsatserna från det tidigare meddelandet "Modernisering och nydaning av social trygghet", samt från diskussionerna inom ramen för Luxemburgprocessen, föreslår kommissionen rådet ett antal allmänna mål till vägledning för framtida åtgärder. Det har hittills framkommit att huvudfrågorna för samtliga medlemsstater är hur man skall göra de sociala trygghetssystemen mer sysselsättningsfrämjande, hur man skall tackla de kommande problemen med en åldrande befolkning, kampen mot social utslagning samt utmaningen att erbjuda en hälso- och sjukvård av hög kvalitet samtidigt som de totala kostnaderna hålls nere. Könsrelaterade aspekter är ett viktigt övergripande tema för de fyra målen.

Kommissionen uppmanar således rådet att formellt anta följande mål som grundval för framtida överläggningar:

- Att göra det lönsamt att arbeta och att arbete skall ge en säker inkomst

Dagens arbetsmarknad skiljer sig mycket från den som fanns när medlemsstaterna upprättade sina sociala trygghetssystem. Hög allmän arbetslöshet, med en stor andel ungdomar, kvinnor och långtidsarbetslösa, låg delaktighet bland de "äldre" generationerna, avbrott i yrkeslivet och ofrivilliga avbrott i förvärvsarbetet, ändrade familjemönster, uppkomst av nya arbetsformer som deltidsarbete och tidsbegränsade anställningskontrakt, samt snabba tekniska framsteg som kräver ständig uppdatering av kunskaper. Allt detta kräver mer än att bara erbjuda traditionella former av "skydd", såsom en garanterad ersättningsinkomst. För att anpassa sig till dessa förändringar måste man skapa en ny balans mellan säkerhet och flexibilitet liksom mellan rättigheter och skyldigheter. Systemen måste nu erbjuda anställda och arbetssökande aktiv hjälp, framför allt genom att främja möjligheten till anställning och anpassning, och skapa starka incitament att arbeta och göra det lönsamt att arbeta.

- Skatte- och bidragssystemen måste utformas på ett sådant sätt att det lönar sig att arbeta. Arbetsgivare i stora och små företag bör dessutom inte avskräckas från att skapa arbetstillfällen. Den sociala tryggheten och den samhällsliga välfärden är beroende av en god ekonomisk utveckling och hög delaktighet på arbetsmarknaden. Därför får den sociala tryggheten aldrig hämma det ekonomiska livet genom att sätta upp hinder för arbete, utbildning, fri rörlighet eller skapande av arbetstillfällen.
- De sociala trygghetssystemen måste återspegla och bemöta uppkomsten av nya arbetsformer som tidsbegränsade kontrakt och deltidskontrakt, och egenföretagandets ökade betydelse.
- Människor måste veta att de kan lita på att det finns ett säkert inkomststöd om de skall anta utmaningarna på en arbetsmarknad i ständig förändring. De sociala trygghetssystemen kan ge det nödvändiga inkomstillskott och det aktiva stöd som behövs för att förhindra att korta arbetslöshetsperioder övergår till långtidsarbetslöshet.

- Social trygghet bör bidra till att förena arbete och familjeliv: stöd till familjer och möjligheten att förena arbete och familjeliv är inte bara en fråga om lika möjligheter för kvinnor och män utan också en ekonomisk nödvändighet mot bakgrund av de demografiska förändringarna.
- Finansieringen av sociala trygghet, i enlighet med nationella bestämmelser och praxis, måste ta hänsyn till behovet att skapa system med de resurser som krävs för att uppfylla målen, behovet att undvika en negativ inverkan på sysselsättningen på grund av för höga avgifter och skatter på arbete och behovet av budgetdisciplin.

- Att göra pensionerna säkra och pensionssystemen hållbara

Det grundläggande målet måste vara att ge människor en rimlig pension och säkerställa medel till finansiering av pensionerna.. Det innebär att pensionssystemen måste göras hållbara och att de måste garantera pensionärerna en rimlig inkomst. Detta kan innebära att man måste göra en lämplig avvägning mellan fonderingssystem och fördelningssystem (*pay-as-you-go*). Förutom den äldre generationens materiella välfärd är det viktigt att säkerställa deras fortsatta deltagande i samhällslivet och öka livskvaliteten. Detta mål kan bara förverkligas om det förbereds i yngre år och stöds av rätt incitament i bidrags- och pensionssystemen, som främjar fortsatt delaktighet i arbetslivet och stöder system för livslångt lärande och förebyggande hälsovård.

- Behovet att föregripa effekten av den åldrande befolkningen på de sociala trygghetssystemen kräver sammanhållna åtgärder i arbetsmarknads- och pensionspolitik, de övriga grenarna av de sociala trygghetssystemen (i synnerhet hälso- och sjukvård och långvård) och jämställdhetspolitiken.
- Pensionssystemens utformning och reformering bör motverka tidigt utträde från arbetsmarknaden, uppmuntra flexibilitet i pensionsarrangemang och främja äldre människors aktiva deltagande i samhällslivet.
- Målet att främja aktivt åldrande begränsar sig inte till politik för den äldre generationen. Det påverkar direkt politiken för den arbetande generationen.
- Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt problemet med fattigdom bland äldre kvinnor till följd av deras låga delaktighet på arbetsmarknaden kombinerat med förändrade familjestrukturer.

- Att främja social integration.

Den sociala tryggheten spelar en viktig roll, i förening med andra politiska instrument, i kampen mot social utslagning och främjandet av social integration. Sociala trygghetssystem måste framför allt tillhandahålla minimiinkomst, tillgång till bostad och hälso- och sjukvård och främja bredast möjliga delaktighet i samhället. När det gäller de människor som kan delta på arbetsmarknaden, bör lämpliga åtgärder aktivt stödja deras integration däri.

- Att garantera effektiva skyddsnät, bestående av minimiinkomst och kompletterande åtgärder, i syfte att effektivt bekämpa fattigdom och utslagning av enskilda människor och familjer.

- Att inrikta sig på förebyggande åtgärder, genom att vidta aktiva i stället för passiva åtgärder, och erbjuda incitament och vägar till (åter-)integration på arbetsmarknaden och i samhället.
- Att bidra till att skapa en mångsidig och integrerad strategi för att bekämpa social utslagning, som inbegriper de relevanta politiska områdena och aktörerna.

- Att garantera en hållbar hälso- och sjukvård av hög kvalitet

Alla bör ha möjlighet att utnyttja system som främjar hälsovård, behandlar sjukdom och erbjuder vård och rehabilitering för den som behöver det. Man har inom de europeiska hälso- och sjukvårdssystemen gjort stora insatser, vilket framgår av det faktum att gemenskapens befolkning har bättre hälsa än någonsin tidigare. Kraven på hälso- och sjukvårdssystemen ökar emellertid och kommer att fortsätta att öka allt eftersom andelen äldre människor ökar i hela Europa. Ständiga innovationer inom medicinsk teknik kan medföra stora fördelar men även öka kostnaderna. Trycket kan minskas genom att hälsoproblem förebyggs innan de uppkommer, speciellt genom främjande av en sundare livsstil.

- Att bidra till att förbättra hälso- och sjukvårdssystemens effektivitet och verkan så att målen uppnås med tillgängliga resurser. Att i detta syfte säkerställa att medicinskt kunnande och teknik används på effektivast möjliga sätt och stärka samarbetet mellan medlemsstaterna om utvärdering av politik och metoder.
- Att säkra att alla har tillgång till hälso- och sjukvård av hög kvalitet och minska olikheter när det gäller hälso- och sjukvård.
- Att öka stödet till långvård för sjuka äldre människor genom att, bland annat, tillhandahålla lämpliga vårdinrättningar och undersöka hur socialförsäkringarna täcker vård- och vårdpersonalskostnader.
- Att inrikta sig på förebyggande av sjukdom och hälsoskydd såsom det bästa sättet att ta itu med hälsoproblem, dra ner kostnader och främja en sundare livsstil.

Det nya erfarenhetsutbytet och bevakningen av utvecklingen

För att underlätta en ny och intensivare diskussion och ett större engagemang i fråga om dessa mål planerar kommissionen följande steg.

Alla medlemsstater kommer att uppmanas att utse en hög tjänsteman som skall fungera som nyckelperson för insamling och utbyte av information. Kommissionen kommer att regelbundet ordna möten med dessa tjänstemän för att analysera och utvärdera framstegen.

Det behövs ett nytt politiskt redskap som kan tjäna medlemsstaternas gemensamma intressen bättre, fördjupa erfarenhetsutbytet och bistå dem vid moderniseringen av systemen genom att bevaka den pågående utvecklingen av politiken. Kommissionen avser därför att se över sin rapport om social trygghet. I framtiden kommer den nya rapporten att ges ut årligen, i stället för vartannat år, för att man närmare skall kunna följa utvecklingen av politiken.

Den kommer att utarbetas i nära samråd med medlemsstaterna, och återspegla de allmänna mål rådet härmed anmodas att anta.

Den kommer att grundas på bidrag från medlemsstaterna som redovisar de viktigaste utvecklingstendenserna på detta område.

Kommissionen kommer att uppmana rådet att granska den årliga rapporten tillsammans med den gemensamma sysselsättningsrapporten.

Åtgärder kommer att vidtas för att underlätta för kandidatländerna att successivt delta i denna process.¹³

Behovet att bredda debatten

Det finns ett stort intresse och engagemang i samhället för denna fråga och kommissionen har för avsikt att föra en dialog med alla som berörs. Arbetsmarknadens parter kommer att uppmanas att lämna bidrag till denna process i kommittén för social dialog. Ett fortsatt erfarenhetsutbyte med icke-statliga organisationer kommer också att utvecklas. Socialförsäkringsinstitutionerna kommer också att uppmanas att bidra.

Gemenskapens institutioner uppmanas att delta i denna debatt. Framför allt uppmanas Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén att ge sina synpunkter på denna strategi.

Kommissionen föreslår därför följande huvudåtgärder i syfte att upprätta en gemensam strategi för att modernisera den sociala tryggheten:

1. Rådet ansluter sig till de fyra allmänna mål som anges i detta meddelande:

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

2. Rådet antar en ram för närmare samarbete när det gäller social trygghet, grundat på erfarenhetsutbyte, ömsesidigt samarbete och utvärdering av utvecklingen av politiken i syfte att fastställa bästa metod.

3. Medlemsstaterna utser höga tjänstemän som skall fungera som nyckelpersoner i denna process. Kommissionen anordnar möten med dessa tjänstemän för att analysera och utvärdera de framsteg som gjorts.

För att bistå medlemsstaterna i denna process och bevaka utvecklingen av politiken kommer kommissionen att omarbete sin rapport om social trygghet i Europa och i framtiden ge ut den årligen och överlämna den till rådet.

¹³ 1999 års rapport om social trygghet i Europa kommer att innehålla uppgifter om den sociala tryggheten i länderna i Central- och Östeuropa.

4. Andra gemenskapsinstitutioner, särskilt Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén inbjuds att samarbeta i denna process.

5. Arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer och socialförsäkringsinstitutioner inbjuds att bidra till denna process.