

# Tilstrækkelige og bæredygtige pensioner

## En rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse om den fremtidige udvikling for den sociale beskyttelse

Resume fra Udvalget for Social Beskyttelse til Rådet (beskæftigelse og social- og arbejdsmarkedspolitik).....	i
1. Indledning: Pensionerne og den samordnede strategi til modernisering af den sociale beskyttelse .....	1
2. Udfordringer for pensionssystemerne.....	3
2.1. Demografi og bæredygtighed .....	4
2.2. Nye beskæftigelsesmønstre.....	8
2.3. Udviklingen i familiemønstrene .....	9
3. Imødegåelse af udfordringerne .....	10
3.1. Gennemskuelighed og forudsigelighed.....	10
3.2. Sikring af pensionssystemernes økonomiske bæredygtighed.....	11
3.2.1. Effekten af øget beskæftigelse .....	12
3.2.2. Ligelig fordeling af aldringens økonomiske konsekvenser .....	18
3.2.3. Udvidelse af det budgetmæssige spillerum.....	21
3.3. Sikring af social samhørighed.....	21
3.3.1. Risikoen for fattigdom blandt ældre .....	23
3.3.2. Forøgelse af kvaliteten af de erhvervstilknyttede pensionsordninger..... og de privattegnede pensionsordninger .....	24
3.3.3. Solidaritet og omfordeling i pensionssystemerne .....	25
3.3.4. Andre politikker med indflydelse på pensionisternes .....	25
forholdsmæssige levestandard .....	25
3.4. Tilpasning af pensionssystemerne til et samfund i forandring .....	27
3.4.1. Ligestilling mellem mænd og kvinder i pensionssystemerne .....	27
3.4.2. Tilpasning af pensionssystemerne til de ændrede beskæftigelsesmønstre .. .....	29
3.4.3. Individuelle valg og fleksibel pensionering.....	31
4. De nationale reformprocesser og Den Europæiske Unions rolle.....	31
4.1. Metoder til opnåelse af den enighed, der er nødvendig for at gennemføre reformerne og sikre tiltro i befolkningen .....	32
4.2. Status over fremskridtene i de nationale reformprocesser.....	34

4.3. Værdien af europæisk samarbejde .....	35
--	----

## Resume fra Udvalget for Social Beskyttelse til Rådet (beskæftigelse og social- og arbejdsmarkedspolitik)

1. Denne rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse er et resultat af dets fortsatte arbejde på baggrund af det mandat, som det fik af Det Europæiske Råd i Lissabon, Feira og Stockholm til at undersøge, hvordan den sociale beskyttelse vil udvikle sig på lang sigt med særlig vægt på pensionsordningernes bæredygtighed. I lyset af det styrkede samarbejde på området for social beskyttelse fremlægger udvalget i rapporten de første resultater af dets arbejde med strategier til tackling af udfordringerne i forbindelse med befolkningens aldring. Rapporten trækker dels på oplysninger fra de nationale rapporter, som alle medlemsstater fremsendte i februar 2001 som svar på et spørgeskema udsendt af Udvalget for Social Beskyttelse, og dels på de foreløbige resultater af Udvalget for Økonomisk Politik analyse af aldringens betydning for de offentlige finanser. I rapporten tages der desuden hensyn til den fremgangsmåde, der oprindeligt blev skitseret i Kommissionens meddelelse fra den 11. oktober 2000, og som blev hilst velkommen i den statusrapport, som Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse forelagde Det Europæiske Råd i Nice i december 2000. Rapportens indhold er blevet drøftet med Udvalget for Økonomisk Politik.
2. Helt i tråd med den fremgangsmåde, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig i Nice, undersøger man i rapporten, hvad der kræves for at sikre, at pensionssystemerne yder pensionisterne en **sikker, tilstrækkelig indkomst**, som **ikke udhuler de offentlige finanser eller pålægger de kommende generationer for stor en byrde**, samtidig med at **retfærdigheden og solidariteten** opretholdes, og der tages hensyn til **ændringer i enkeltpersoners og samfundets behov**. Pensionssystemernes bæredygtighed forudsætter, at borgerne har tillid til dem på lang sigt – en tillid, som risikerer at blive undermineret af den tvivl, der i dag ytres om systemernes evne til at klare den forudsete demografiske aldring. Kun gennem en **samlet indsats, der rummer en lang række foranstaltninger rettet mod at sikre pensionssystemernes evne til at opfylde deres sociale mål på lang sigt**, kan vi **fastholde og styrke offentlighedens tillid til pensionssystemerne** i medlemsstaterne. Hovedformålet med denne rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse er at fremlægge elementerne i en sådan samlet indsats og de måder, hvorpå beskæftigelsespolitikken, den økonomiske politik og politikken vedrørende social beskyttelse kan indgå i et positivt samspil.
3. I lyset af de fremtidige demografiske og samfundsmæssige udfordringer mener Udvalget for Social Beskyttelse derfor ikke, at pensionsordningernes bæredygtighed kan koges ned til den økonomiske dimension. For at sikre pensionssystemernes bæredygtighed på lang sigt er der behov for at:
  - **værne om systemernes evne til at opfylde deres sociale mål** med hensyn til at yde en sikker og passende indkomst til pensionister og personer, som de forsørger, og garantere langsigtede plejeordninger, sundhedsplejeordninger og anstændige levevilkår for alle ældre;
  - opretholde **pensionssystemernes økonomiske bæredygtighed**, så den kommende befolkningsaldrings indvirkning på de offentlige finanser ikke bringer stabiliteten i statsbudgettet i fare eller medfører en uretfærdig fordeling af ressourcerne blandt generationerne; og

- **øge pensionssystemernes evne til at reagere på ændringer i samfundets og borgernes behov** og derved bidrage til øget fleksibilitet på arbejdsmarkedet, lige muligheder for mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og social beskyttelse samt bedre tilpasning af pensionssystemerne til den enkeltes behov.
4. For at klare denne udfordring vil det efter udvalgets mening være nødvendigt, at man ved opstillingen af politikker sikrer **størst mulig gennemskuelighed og forudsigelighed** og **sørger for, at befolkningens tillid bevares**. Langsigtet stabilitet kan kun garanteres, hvis pensionsreformerne er **baseret på bred social konsensus** blandt alle relevante aktører. Udvalget foreslår, at denne indsats også skal understøtte et fremtidigt udvekslingssamarbejde inden for dette område på europæisk plan.
  5. En strategi til sikring af bæredygtige pensionsordninger skal først og fremmest tage hånd om **problemets rod**, nemlig **den voksende ubalance mellem antallet af beskæftigede og antallet af pensionister** og således mellem bidragydere og modtagere af ydelser. I overensstemmelse med de retningslinjer, der blev fastlagt i Lissabon, skal de reformstrategier, der opstilles for at imødegå denne udfordring, være **forenelige med en målrettet indsats for at opnå fuld beskæftigelse og navnlig øge beskæftigelsen blandt kvinder og ældre arbejdstagere**. Dette skal primært opnås ved at bekæmpe arbejdsløsheden, sikre et højt kvalifikationsniveau og høj beskæftigelsesegnethed og ved at give kvinder og ældre arbejdstagere bedre muligheder for at deltage på arbejdsmarkedet. Udvalget for Social Beskyttelse anser den nye målsætning om at øge beskæftigelses gennemsnittet blandt ældre kvinder og mænd i EU (55-64) til 50% i 2010, som man enedes om i Det Europæiske Råd i Stockholm, for at være særlig vigtig.
  6. Bestræbelserne på at øge beskæftigelsen medfører økonomi-, social- og beskæftigelsespolitikker rettet mod gennemgribende reformer. Det er især nødvendigt at gennemføre politikker, der sigter mod en væsentlig **nedbringelse af arbejdsløsheden, navnlig blandt kvinder og ældre arbejdstagere**. For at øge beskæftigelsen blandt kvinder skal der bl.a. træffes foranstaltninger for at **gøre det lettere at forene familieliv og arbejdsliv**: Mangelen på støttefaciliteter for familier gør det sværere at fastholde kvinderne på arbejdsmarkedet. Mange medlemsstater pegede i deres rapporter på behovet for sådanne faciliteter.
  7. Det vil ikke være muligt at nå de overordnede mål for beskæftigelsen, der blev opstillet i Lissabon, uden at **øge beskæftigelsen blandt ældre mennesker**. Derfor er det nødvendigt at tilpasse pensionssystemerne og andre elementer ved skattesystemerne/ydelsesordningerne, så de **opmuntrer arbejdstagerne til at forblive længere i arbejde og arbejdsgiverne til at fastholde ældre arbejdstagere** (begrænsning af brugen af efterlønsordninger, ændring af reglerne om pensionsalderen og den periode, hvori man skal betale bidrag for at opnå fuld pension, indførelse af mere fleksible regler om pensionering, som afspejler individuelle forhåbninger, samt en tættere forsikringsmatematisk forbindelse mellem bidrag og ydelser). Det er desuden nødvendigt at skabe **bedre muligheder for ansættelse og fortsat beskæftigelse af ældre arbejdstagere** og at **tackle problemer med aldersdiskrimination** på arbejdspladserne/arbejdsmarkedet og problemer vedrørende adgang til uddannelse. Medlemsstaternes rapporter viser, at disse emner nu står højt på den politiske dagsorden, og at de hænger sammen med det mere generelle spørgsmål om "aktiv aldring" og ældre menneskers rolle i

samfundet. De fleste reformbestræbelser er rettet mod at hæve den effektive pensionsalder ved at tilskynde arbejdstagerne til at forblive længere på arbejdsmarkedet. Dette medfører en **tendens i retning af mere fleksible pensionsordninger**, hvor den lovbestemte pensionsalder i sidste ende kan få stadig mindre betydning.

8. Ifølge Udvalget for Økonomisk Politik analyse vil det at opnå høj beskæftigelse dog i mange tilfælde ikke være tilstrækkeligt til at forhindre en betydelig stigning i de offentlige udgifter til pensioner målt i forhold til BNP. Flere medlemsstater har fremhævet **væsentlige reformforanstaltninger rettet mod pensionsordningernes opbygning og parametre** (f.eks. ydelsernes størrelse, betingelserne for at modtage ydelser, indeksering af pensioner, pensionsalderen, de forskellige søjlers indbyrdes vægt osv.), og mange af disse er allerede ved at blive gennemført. Der kan dog være behov for yderligere fremskridt i mange medlemsstater. Pensionsreformerne skal ikke blot imødegå de økonomiske konsekvenser af de demografiske forandringer. De skal også bidrage til at skabe social samhørighed ved at sikre passende pensioner til alle ældre, gøre det muligt for dem at opretholde en komfortabel levestandard og sikre omfordeling og solidaritet. Efterhånden som der åbnes for ydelser under anden og tredje søjle, får regulering og tilsyn med sådanne supplerende ordninger desuden større betydning. Rapporterne fra medlemsstaterne viser meget klart, at selv hvor der findes eller er planlagt erhvervstilknyttede pensioner og privattegnede, individuelle pensioner, **medfører disse reformer ikke, at man opgiver pensionssystemernes grundprincipper og sociale mål**. Desuden anfører medlemsstaterne, at de ikke forudser radikale omlægninger af deres pensionssystemer. Generelt fremlægger man i de nationale rapporter pragmatiske løsninger, hvor man forsøger at forbedre de eksisterende systemer. Dette afspejler den erkendelse, at man på det nuværende analysestadium ikke kan udpege en bestemt form for pensionsordning, der i sig selv er bedre end en anden (fordelingsordningen i forhold til kapitaliseringsordningen, privat i forhold til offentlig, ydelsesdefineret i forhold til bidragsdefineret).
9. Et meget vigtigt element i de nationale reformstrategier vedrører den **overordnede forvaltning af de offentlige finanser**. Blandt de medlemsstater, der har opstillet planer for, hvordan de agter at finansiere de ekstra udgifter, der skyldes befolkningens aldring, har mange fokuseret på fordelene ved at **nedbringe statsgælden**, sådan som det foreslås i rapporten fra Kommissionen og Økofin-Rådet til Det Europæiske Råd i Stockholm om "De offentlige finansers bidrag til vækst og beskæftigelse: Bedre kvalitet og holdbarhed". Dette vil medføre **lavere renteudgifter i fremtiden** og dermed mere spillerum på budgettet, som kan anvendes til at opfylde aldringsrelaterede behov. Mange medlemsstater ønsker at sende et klart signal om, at det, der spares i dag, vil kunne bruges på fremtidige pensionsudgifter, og de har **etableret særlige reservefonde** til dette formål.
10. De nationale rapporter viser, at **reformbestræbelserne ikke må betragtes som værende rettet udelukkende mod den demografiske udfordring**, men snarere som led i mere vidtgående bestræbelser på at **modernisere pensionssystemerne og tilpasse dem til ændringerne i samfundets og enkeltpersoners behov**. Således afspejles både kvindernes ændrede rolle i samfundet, de mere fleksible arbejdsmarkeder, det enkelte individs øgede valgmuligheder og de forskellige familiemønstre og husholdningsformer i større eller mindre grad i de nationale

reformprogrammer. Desuden er medlemsstaterne i færd med at forøge systemernes sociale effektivitet (bedre dækning – navnlig hvad angår supplerende ordninger, øget vægt på at mindske uligheder – især mellem mænd og kvinder samt det at sikre forenelighed med mere uensartede former for beskæftigelse).

11. **Den ældre befolknings levevilkår afhænger ikke blot af kontante udbetalinger fra pensionsordninger.** Politikken på bolig-, sundheds-, pleje- og socialsikringsområdet, særlige beskatningsregler for de ældre og rabatter på visse økonomiske og kulturelle tjenesteydelser kan alle bidrage til at sikre højere livskvalitet og øget social integration. Der skal tages hensyn til de sociale og økonomiske dimensioner ved denne bredere vifte af politikker i det fremtidige samarbejde om effekten af befolkningsaldringen.
12. Udvalget for Social Beskyttelses undersøgelse viser klart, at målet om at garantere passende og bæredygtige pensioner ikke alene kan opnås gennem justeringer af pensionssystemerne. Udfordringen fra den demografiske aldring **kræver en samordnet og gensidigt styrkende indsats på tre brede politiske områder: social beskyttelse, beskæftigelse og offentlige finanser.** Politikkerne til social beskyttelse skal sikre, at alle kan få **en passende pension, uden at den aktive befolkning pålægges for tung en byrde.** I denne henseende er **stærkere incitamenter til at arbejde længere** et vigtigt virkemiddel. Beskæftigelsesstrategien skal **øge beskæftigelsesmulighederne, navnlig for kvinder og ældre arbejdstagere,** og sikre, at ansøgerne har de **rette kvalifikationer** til disse jobs. Endelig skal den økonomiske politik **frigøre hele økonomiens vækstpotentiale,** så der skabes yderligere vækst i beskæftigelsen, og der skal sikres **sunde offentlige finanser** i dag, så der kan bruges flere budgetressourcer til aldringsrelaterede behov i morgen.
13. Udvalget for Social Beskyttelse understreger vigtigheden af Det Europæiske Råds konklusioner i Stockholm, hvor man efterlyser, at den åbne koordinationsmetode anvendes fuldt ud på pensionsområdet, idet der tages behørigt hensyn til nærhedsprincippet og i erkendelse af, at de enkelte medlemsstater har ansvaret for deres egne pensionssystemer. Udvalget fremhæver desuden vigtigheden af udveksling af oplysninger med ansøgerlandene vedrørende pensionsreformer. Kommissionen vil i en kommende meddelelse foreslå passende mål og arbejdsmetoder for et fremtidigt samarbejde i Den Europæiske Union vedrørende disse spørgsmål, idet der tages hensyn til de fælles mål og principper, som Kommissionen fremlagde i sin meddelelse fra oktober 2000, og konklusionerne i nærværende rapport. Desuden vil der være behov for at udvikle hensigtsmæssige forbindelser til koordinationen på områderne beskæftigelses- og økonomipolitik/offentlige finanser. Et sådant samarbejde i de forskellige politiske processer vil være afgørende for at gennemføre den trestrengede strategi, der sigter mod højere beskæftigelse, nedbringelse af gælden og reform af pensions- og plejeordningerne, som Det Europæiske Råd i Stockholm anså for at være nødvendig for at sikre tilstrækkelige pensionssystemer.

# 1. Indledning: Pensionerne og den samordnede strategi til modernisering af den sociale beskyttelse

1. I forlængelse af Kommissionens meddelelse af 14. juli 1999 om *en samordnet strategi til modernisering af den sociale beskyttelse* er der blandt medlemsstaterne opnået enighed om, at reformen af de sociale beskyttelsessystemer bør tage sigte på at opfylde fire hovedmål:

- at sørge for, at det kan betale sig at arbejde, og at sikre en fast indkomst;
- at sikre pensionerne og gøre pensionsordningerne holdbare;
- at fremme social integration;
- at sikre bæredygtig sundhedspleje af høj kvalitet.

Disse retningslinjer, som Rådet godkendte i sine konklusioner af 17. december 1999, indeholdt også et krav om, at der tages hensyn til ligestilling mellem mænd og kvinder i alt arbejde, der vedrører disse mål.

2. Det Europæiske Råd i Lissabon satte den 23.-24. marts 2000 for alvor skub i udviklingen af et tættere samarbejde på området for social beskyttelse. I bevidstheden om *“at denne udfordring bedre kan tages op som led i en samlet indsats”* opfordrede stats- og regeringscheferne *“Rådet til at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne (...) og at give Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse mandat til under hensyn til det arbejde, der udføres i Udvalget for Økonomisk Politik, (...) på grundlag af en meddelelse fra Kommissionen at udarbejde en undersøgelse af, hvordan den sociale beskyttelse vil udvikle sig på lang sigt med særlig vægt på holdbarheden af pensionsordningerne inden for forskellige tidsrammer i årene indtil 2020 og eventuelt derefter”*.

3. Siden da har Gruppen på Højt Plan, og senere Udvalget for Social Beskyttelse, koncentreret sine drøftelser om bekæmpelsen af social udstødelse og pensionernes holdbarhed på lang sigt. Der foreligger således flere forskellige bidrag om pensionsspørgsmålet:

- Gruppen forelagde en første rapport for Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira den 19.-20. juni, der indeholdt en generel oversigt vedrørende det grundlæggende mål med pensionsordningerne og de forskellige reformstrategier og -metoder. I rapporten blev det navnlig præciseret, at det i debatten om de fremtidige pensioner er af afgørende betydning, at befolkningen bevarer tilliden til de forskellige pensionsordninger (hvad enten der er tale om grundordninger eller supplerende ordninger, private eller offentlige). I alle medlemsstater udgør disse ordninger fortsat en af grundstenene i den sociale beskyttelse, og de yder et væsentligt bidrag til at skabe et mere samhörigt samfund. Deres grundlæggende mål er som altid at garantere folk en sikker og passende indkomst efter pensionering, en indkomst, som erstatter indtægt eller afledt indkomst i arbejdslivet. I de kommende årtier skal disse mål nås samtidig med, at der opretholdes en følelse af retfærdighed og solidaritet.
- I overensstemmelse med konklusionerne fra Lissabon har Kommissionen forelagt en meddelelse om *den fremtidige udvikling for den sociale beskyttelse på lang sigt: sikre og bæredygtige pensioner* ((KOM(2000) 622 endelig udg.)

dateret den 11. oktober 2000). Her gøres der rede for omfanget af den demografiske udfordring, som pensionssystemerne skal kunne imødegå, og der foreslås en samlet reformstrategi til imødegåelse af denne udfordring, som er baseret på ti overordnede principper og mål.

- Endvidere har Udvalget for Økonomisk Politik udarbejdet en række prognoser på lang sigt (2000-2050) om aldringens indvirkning på de offentlige pensionsudgifter. Disse prognoser er baseret på demografiske og økonomiske scenarier, som man er enedes om i fællesskab, og specifikke formodninger fra de enkelte medlemsstater vedrørende den langsigtede effekt af igangværende og forudsatte reformer af pensionsordningerne.
  - På grundlag af disse forelagde Udvalget på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse en statusrapport for Det Europæiske Råd i Nice, hvor man efterlyser en omfattende undersøgelse af pensionsordningernes bæredygtighed og kvalitet. Udvalget opfordrede desuden medlemsstaterne til i samarbejde med Kommissionen at udveksle deres erfaringer og fremlægge deres nationale strategier på dette område.
  - I marts 2001 efterlyste Det Europæiske Råd i Stockholm "*klare strategier til sikring af passende systemer for såvel pensioner som sundhedsvæsen og ældrepleje, samtidig med at der opretholdes holdbare offentlige finanser og solidaritet mellem generationerne.*" Rådet tilføjede, at "*hvor det er hensigtsmæssigt, bør den åbne koordinationsmetode anvendes fuldt ud, navnlig på pensionsområdet, idet der tages behørigt hensyn til nærhedsprincippet.*"
4. Nærværende dokument er udarbejdet på grundlag af medlemsstaternes svar på et spørgeskema, som Kommissionen og Udvalget for Social Beskyttelse har opstillet i fællesskab. Analysen afspejler de fælles mål og principper, som blev præsenteret i Kommissionens meddelelse fra oktober 2000. Disse mål og principper er:
- (1) *Sikre tilstrækkelige pensioner:* Pensionssystemernes tre søjler, der fungerer i de kombinationer, medlemsstaterne har besluttet, skal sætte mennesker i stand til at forblive økonomisk uafhængige i alderdommen og, inden for rimelige grænser, fastholde den levestandard, de har opnået gennem deres arbejdsliv.
  - (2) *Sikre retfærdighed mellem generationerne:* Den indsats, som er nødvendig for at tackle befolkningsaldringen, bør deles på retfærdig måde mellem erhvervsaktive (arbejdsgivere og arbejdstagere) og pensionister.
  - (3) *Styrke solidariteten i pensionsordningerne:* Ingen bør udelukkes fra pensionsordningerne med den begrundelse, at de har en lav indtægt eller en ugunstig risikoprofil. Pensionsordninger bør indeholde et omfordelingselement, der favoriserer personer med svækkede muligheder på arbejdsmarkedet eller personer, som har måttet passe børn, handicappede eller omsorgskrævende ældre.
  - (4) *Fastholde en god balance mellem rettigheder og pligter:* Ydelserne bør afspejle den enkeltes bidrag til pensionsordningen. Det bør især resultere i højere ydelser, hvis man vælger at udskyde sin pensionering.



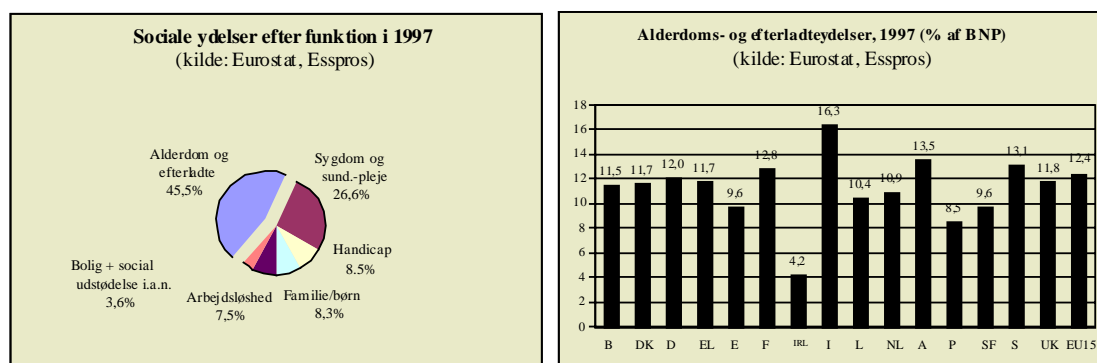
- (5) *Sikre at pensionsordningerne støtter ligestillingen mellem mænd og kvinder:* Der er især behov for justeringer, som styrker kvinders incitament til at indtræde, genindtræde eller forbedre deres stilling på arbejdsmarkedet.
  - (6) *Sikre gennemskuelighed og forudsigelighed:* Det bør stå klart for medlemmer af pensionsordninger, hvilke ydelser de kan forvente under forskellige omstændigheder.
  - (7) *Gøre pensionsordningerne mere fleksible, så de tager højde for samfundsmæssige ændringer:* Pensionsordninger bør kunne tilpasses til forudsigelige ændringer i deres økonomiske og demografiske kontekst.
  - (8) *Lette tilpasningen til arbejdsmarkedet:* Pensionsordninger bør give plads til arbejdsmæssig og geografisk mobilitet og i et vist omfang tage højde for individuelle valg, fx med hensyn til pensionsalder og tilrettelæggelsen af uddannelses-, erhvervs- og fritidsfaser.
  - (9) *Sikre at der er sammenhæng mellem de enkelte pensionsordninger og det overordnede pensionssystem:* De forskellige søjler i pensionsordningerne bør gensidigt understøtte hinanden og være tilstrækkeligt koordinerede.
  - (10) *Sikre sunde og bæredygtige offentlige finanser:* Reformerne skal sikre, at skattebyrden som følge af offentlige pensioner har et hensigtsmæssigt niveau, og at andre vigtige offentlige udgifter ikke fortrænges fra budgettet.
5. I denne rapport gøres der ikke forsøg på at vurdere, hvordan disse mål og principper opnås i de enkelte medlemsstater, men det illustreres, hvor centrale målene og principperne er i medlemsstaternes politikker, og navnlig hvor fremtrædende de er i medlemsstaternes seneste, igangværende og planlagte reformprogrammer.

## 2. Udfordringer for pensionssystemerne

6. Pensionssystemerne yder kontantudbetalinger til borgere, som trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet på grund af alder (alderspension) eller helbred (invalidespension), og til borgere, hvis levestandard afhang af en afdød persons indtægt (efterladtepension). Pensionssystemerne opdeles normalt i tre særskilte søjler, selvom grænserne mellem dem kan være udviskede i nogle nationale pensionssystemer: lovbestemte offentlige ordninger (første søjle), erhvervstilknyttede pensionsordninger (anden søjle) og individuelle pensionsordninger (tredje søjle).
7. De fleste af de ressourcer, som er til rådighed for ældre, tildeles gennem pensionsordninger. Pensionisternes samlede ressourcer omfatter desuden indtægter fra arbejde og formue, støtte fra slægtninge, indtægtsbestemte ydelser, ydelser (i visse tilfælde naturalydelse) vedrørende specifikke udgifter såsom bolig- og transportudgifter samt støtte til personer med særlige behov (f.eks. sundhedspleje og langvarig pleje). Pensioner udgør størstedelen af den samlede støtte til pensionister, og den primære pensionskilde i alle medlemsstaterne er i dag offentlige (lovbestemte) pensionsordninger, som finansieres gennem socialsikringsbidrag og almindelig beskatning, men mindst to medlemsstater (Det Forenede Kongerige og Nederlandene) venter, at ordninger under anden og tredje

søjle i de kommende årtier vil få større betydning end offentlige ordninger. Alderspension og efterladtepension tegner sig tilsammen for næsten 45% af udgifterne til social beskyttelse i EU, eller omkring 12% af BNP (se figurene nedenfor).<sup>1</sup>

8. Pensionssystemerne er således nogle af de vigtigste institutioner i vore samfund. De påvirker millioner af EU-borgeres levestandard og spiller en afgørende økonomisk rolle. Derfor har ingen regering råd til at ignorere de udfordringer, der tegner sig for disse vigtige elementer ved den europæiske sociale model. Den største udfordring er klart den demografiske aldring – et fænomen, der bestemt ikke er nyt, men som vil blive forstærket fra og med 2010, når de store efterkrigsårgange når pensionsalderen. Desuden skal medlemsstaterne i stadig højere grad tilpasse deres pensionssystemer til de nye beskæftigelses- og familiemønstre, hvilket skaber nye muligheder, men også nye risici og sociale behov.



## 2.1. Demografi og bæredygtighed

9. Som det påpeges i Kommissionens meddelelse fra oktober 2000 og i Udvalget for Økonomisk Politik rapport, står medlemsstaternes pensionssystemer over for store demografiske udfordringer. De har hidtil levet med en stigende ældrebyrde (antallet af 65-årige og derover divideret med antallet af 15-64-årige), som er vokset fra lige godt 16% i 1960 til omkring 24% i 2000<sup>2</sup> i de 15 medlemsstater. Denne tendens vil blive forstærket i de kommende årtier: Ifølge Eurostat's centrale scenarier vil ældrebyrden (baseret på det mere realistiske forhold mellem antallet af 65-årige og derover divideret med antallet af 20-64-årige) således praktisk talt blive fordoblet i tidsrummet 2000-2050, idet den vil stige fra lidt under 27% i 2000 til lidt over 53% i 2050 (jf. tabel 1).
10. I de sidste 30 år har demografer og pensionsplanlæggere systematisk undervurderet væksten i levetiden og dermed den gennemsnitlige periode, hvor borgerne trækker på pensionssystemerne. Den forventede levetid efter pensionering er forlænget betydeligt, og der er tegn på, at væksten i levetiden endog kan blive forøget i løbet af de kommende årtier. En væsentlig og

<sup>1</sup> Disse tal omfatter udbetalinger fra private pensionsordninger i henhold til EUROSTAT-metoden og adskiller sig derfor fra de data over offentlige udgifter, der er indsamlet af Udvalget for Økonomisk Politik og vises i Tabel 2.

<sup>2</sup> Selvom der ikke foreligger præcise tal for hele EU, kan antallet af pensionister antages at være vokset hurtigere i kraft af tendensen til en lavere pensionsalder.

vedvarende vækst i levetiden rejser spørgsmålet om, hvordan de pensionsomkostninger, der skyldes længere gennemsnitlig levetid, skal dækkes. På det seneste har enkelte medlemsstater, navnlig Sverige, indført bestemmelser, som sikrer, at der tages hensyn til tendensen i retning af længere levetid i den formel, der anvendes til at beregne de ydelser, der skal udbetales på pensioneringstidspunktet.

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

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
<b>BE</b>	28,1	29,4	35,6	45,8	51,3	49,7
<b>DK</b>	24,1	27,2	33,7	39,2	44,5	41,9
<b>DE</b>	26,0	32,9	36,3	46,7	54,7	53,3
<b>GR</b>	28,3	31,6	35,8	41,7	51,4	58,7
<b>ES</b>	27,1	28,9	33,1	41,7	55,7	65,7
<b>FR</b>	27,2	28,1	35,9	44,0	50,0	50,8
<b>IRL</b>	19,4	19,1	24,5	30,3	36,0	44,2
<b>IT</b>	28,8	33,8	39,7	49,2	63,9	66,8
<b>LU</b>	23,4	26,2	31,0	39,8	45,4	41,8
<b>NL</b>	21,9	24,6	32,6	41,5	48,1	44,9
<b>AT</b>	25,1	28,8	32,4	43,6	54,5	55,0
<b>PT</b>	25,1	26,7	30,3	35,0	43,1	48,7
<b>FIN</b>	24,5	27,5	38,9	46,9	47,4	48,1
<b>SE</b>	29,6	31,4	37,6	42,7	46,7	46,1
<b>UK</b>	26,4	26,9	32,0	40,2	47,0	46,1
<b>EU-15</b>	26,7	29,8	35,1	43,8	52,4	53,4

Kilde: Eurostat

11. En anden væsentlig ny tendens i de kommende årtier vil være, at de store årgange, som blev født efter Anden Verdenskrigs afslutning, når pensionsalderen. Disse store årgange vil i første omgang afspejle sig i en aldrende arbejdsstyrke, senere - fra og med 2010 - i en kraftig vækst i antallet af pensionister, og endelig i øget behov for sundhedspleje og langvarig pleje. Denne udvikling og den deraf følgende vækst i ældrebyrden ventes at ske i alle medlemsstater. De store efterkrigsårgange vil få ældrebyrden til at toppe mellem 2030 og 2050 (tidspunktet varierer fra land til land) og derefter aftage lidt. Effekten af stigningen i antallet af ældre på grund af de store efterkrigsårgange, den lavere fødselsrate og den længere forventede levetid vil være så stærk, at forøgelsen af ældrebyrden ikke kan standses af en realistisk mængde immigranter. Derfor vil pensionssystemerne og samfundet som helhed skulle indstille sig på en permanent højere andel af ældre i samfundet. Samtidig skal samfundet erkende, at den nuværende og de fremtidige, ældre generationer er bedre uddannet, i en bedre sundhedstilstand og bedre stillet til at bidrage til samfundet end tidligere generationer. Det er anderledes at være 65 i dag, end det var for fyre år siden, og det vil være om fyre år. Dette skal afspejles af samfundets institutioner.
12. De demografiske forandringer inden for en overskuelig fremtid, der skitseres her, er den drivende kraft bag reformbestrebelseerne i medlemsstaterne, selvom de nationale rapporter viser, at man med de fleste reformer samtidig forsøger at tackle andre udfordringer. I mangel af hensigtsmæssige reformer vil den demografiske aldring få alvorlige konsekvenser for pensionssystemernes økonomiske situation. Men som det fremgår nedenfor, er ændringerne i ældrebyrden ikke så vigtige for pensionsordningernes økonomiske situation som

ændringerne i den økonomiske afhængighedskvotient (dvs. den demografiske afhængighedskvotient korrigeret for beskæftigelse). Set i dette perspektiv kan den fremtidige situation blive mindre ufordelagtig, end den ser ud, når man kun ser på de demografiske prognoser, hvis kursen bort fra den ufordelagtige udvikling, som man har set i EU i 1970'erne og 1980'erne (fald i beskæftigelsen og store offentlige underskud) fortsætter.

13. De demografiske forandringer kan ventes at få betydning for den økonomiske situation i alle tre søjler i pensionssystemet, men der spores navnlig bekymring over den første søjle og risikoen for, at en voksende ubalance mellem indtægter fra bidrag og udbetalinger af ydelser i sidste ende vil udhule de offentlige finanser. Dette emne undersøges af Udvalget for Økonomisk Politik, der som svar på en anmodning fra ØKOFIN-Rådet i februar 2000 har udarbejdet en foreløbig rapport om befolkningsaldringens konsekvenser for de offentlige pensionsordningers økonomiske ligevægt. I denne rapport behandles to scenarier: et såkaldt tendensscenario og et scenario baseret på iværksættelse af den beskæftigelsesstrategi, der blev fastlagt i Lissabon.
14. Tendensscenariet bygger på Eurostat's centrale demografiske scenario og en række makroøkonomiske forudsætninger, som er fastlagt i samarbejde med OECD. De valgte makroøkonomiske forudsætninger kan betegnes som "tendensforudsætninger", der svarer til den situation, der ville opstå, såfremt de strukturelle reformer, der blev defineret på Det Europæiske Råds møde i Lissabon, ikke blev gennemført: arbejdsløshedsprocenten ville fortsat være høj i flere lande, og selv om beskæftigelsesfrekvensen ville stige for kvindernes vedkommende, ville den forblive lav for visse kategorier af personer i den arbejdsdygtige alder, og produktivitetsforøgelserne ville fortsat følge den nuværende tendens og konvergere i perioden 2020-2030 på et niveau omkring 1,75%. Ud fra disse forudsætninger har medlemsstaterne udarbejdet økonomiske prognoser, der gør det muligt at foretage et skøn over udviklingen i de offentlige pensioners andel af BNP frem til 2050. Ved udarbejdelsen af disse prognoser er der taget hensyn til de reformer af pensionssystemet, hvorom der allerede er truffet afgørelse, og hvis virkninger vil slå igennem i løbet af den pågældende periode.

**Tabel 2: Prognose for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter – "Tendensforudsætninger"<sup>(1)</sup> (i procent af BNP før skat)**

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Maksimal stigning
Belgien	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
Danmark <sup>(2)</sup>	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
Tyskland <sup>(3)</sup>	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Grækenland <sup>(4)</sup>	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Spanien	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
Frankrig	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	i.o.	3,9
Irland	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italien	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
Luxembourg <sup>(5)</sup>	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1
Nederlandene <sup>(6)</sup>	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Østrig	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
Portugal	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
Finland <sup>(3)</sup>	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
Sverige	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
Det Forenede Kongerige <sup>(7)</sup>	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik

(1) Dog med undtagelse af Spanien, der er gået ud fra et større fald i arbejdsløshedsprocenten (4 % på lang sigt), og Portugal og Danmark, der er gået ud fra en produktivitetsudvikling på henholdsvis 3% for Portugals og 1,5% for Danmarks vedkommende.

(2) I Danmark vil stigningen - med fradrag af den supplerende, delvist arbejdsmarkedsfinansierede ordning (ATP) - fra 2000 til det år, hvor udgifterne er størst, kun udgøre 3.1% af BNP.

(3) Tallene vedrører den lovbestemte pensionsordning undtagen hvad angår ordningen for tjenestemænd "*Beamtenversorgung*".

(4) Foreløbige data.

(5) Tallene vedrører den offentlige pensionsordning for den private sektor og omfatter ikke de offentlige pensionsordninger for tjenestemænd og "assimilerede" medarbejdere.

(6) I Nederlandene er den anden søjle forholdsvis veludviklet. Dette har en direkte positiv indvirkning på det offentlige pensionssystem, da det reducerer det øgede antal ældres belastning af pensionsordningerne under første søjle. Der er imidlertid også en vigtig indirekte konsekvens: beskatningen af fremtidige pensionsudbetalinger (der trækkes fra private fonde) forventes at blive ganske høj og kan delvis modvirke stigningen i offentlige pensionsudbetalinger.

(7) Tallene for Det Forenede Kongerige afspejler ikke den væsentlige stigning i pensionerne, som blev offentliggjort for nylig. Denne stigning vil forøge den andel af BNP, der bruges på offentlige pensioner. Socialhjælpen til pensionister er også forøget væsentligt, og den vil blive ændret, så den belønner personer, der har en privat pensionsordning. Det Forenede Kongerige har desuden veludviklede ordninger under anden og tredje søjle. Skatter på fremtidige pensionsydelse, der trækkes fra private fonde, vil delvist udligne stigningen i offentlige pensionsudbetalinger.

15. I deres prognoser beregnede medlemsstaterne flere parametre på grundlag af deres egne antagelser:

- for det første de ændringer i beskæftigelsesgraden (arbejdsløshedsprocenten og erhvervsfrekvensen), som de enkelte lande har lagt til grund, og dermed den tendentielle udvikling i forsørgerbyrden. Denne afhænger af udgangssituationen med hensyn til kvindernes og de ældste arbejdstageres beskæftigelsesgrad, af den såkaldte strukturelle arbejdsløshedsprocent, som anvendes, såfremt strukturreformpolitikkerne ikke gennemføres, samt af virkningerne af de pensionsreformer, der allerede er iværksat, på beskæftigelsesgraden blandt ældre arbejdstagere;
- for det andet de implicite ændringer i niveauet for de offentlige pensioner i forhold til arbejdsindkomsterne.

Som Udvalget for Økonomisk Politik selv understreger, er der tale om prognoser og ikke om fremskrivninger. Prognosernes pålidelighed afhænger nødvendigvis af de forudsætninger, der ligger bag, og disse er behæftet med betydelig usikkerhed på grund af det lange tidsrum, der tages i betragtning. Desuden omfatter dette arbejde kun ét aspekt ved konsekvenserne af aldringen, som dog er det vigtige aspekt vedrørende de offentlige budgetter. Arbejdet skal fortsættes for at gøre tallene mere nøjagtige og sammenlignelige.

16. De omkostningsprognoser, som Udvalget for Økonomisk Politik har udarbejdet, viser en betydelig stigning i offentlige udgifter til pensioner. Omfanget varierer dog fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket afspejler store forskelle i deres udgangspunkter, hvad angår forventet vækst, beskæftigelse, hvor langt de er nået i reformprocessen og de offentlige finansers nuværende situation. Forskelle i pensionssystemerne medfører desuden forskellige opfattelser af de fremtidige udfordringer.

17. Ifølge prognoserne vil den demografiske aldring skabe en væsentlig stigning i den offentlige finansiering af pensionsordningerne i langt de fleste medlemsstater (jf. tabel 2). I hovedparten af landene (Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrig, Irland, Østrig og Finland) vil stigningen i udgifternes andel af BNP være på mellem 3 og 5 procentpoints. I Spanien, Nederlandene og Portugal vil stigningen blive endnu større<sup>3</sup>. I Italien og Sverige vil udgiftsstigningen til gengæld kun andrage mindre end 2 procentpoints af BNP.
18. For at kunne bedømme pensionernes sociale bæredygtighed er det nødvendigt, at der ud over en analyse af aldringens påvirkning af pensionsudgifterne foretages en vurdering af udviklingen på lang sigt i niveauet for de offentlige og private pensioner i forhold til ændringerne i de erhvervsaktives indkomster. Udvalget for Social Beskyttelse vil sammen med Udvalget for Økonomisk Politik vurdere udviklingen i den periode, prognosen dækker.
19. Opmærksomheden bør således især rettes imod det bidrag, som de supplerende pensionsordninger (pensionsfonde, livsforsikringer osv. - anden og tredje søjle) kan yde for at garantere de ældre en sikker og tilstrækkelig indkomst. Det vil være nødvendigt at undersøge følgerne heraf for retfærdigheden og solidariteten ved ordningerne og deres økonomiske og skattemæssige konsekvenser. Desuden bør der foretages en analyse af de demografiske ændringers indvirkning på afkastet af de investeringer, der foretages gennem kapitalisering. Endelig kunne man tage de ældres husstandsformue i betragtning (navnlig med hensyn til ejerboliger).

## **2.2. Nye beskæftigelsesmønstre**

20. De fleste pensionssystemer blev oprindeligt udformet med sigte på husholdninger, hvor manden arbejdede på fuld tid og var den eneste forsørger. Den øgede beskæftigelse blandt kvinderne, men også behovet for øget fleksibilitet i ansættelsen, har hurtigt ført til, at der er udviklet diversificerede former for beskæftigelse, såsom deltidsarbejde, midlertidigt arbejde og vikararbejde. Livslang ansættelse hos den samme arbejdsgiver bliver stadig mere sjælden.
21. Disse fleksible former for beskæftigelse stod allerede i 1999 for mere end 28% af det samlede antal jobs i EU. Det er primært kvinderne, der sidder i deltidsjobs, idet de har omkring 80% af denne form for jobs. Antallet af mænd i deltidsstillinger stiger dog hurtigt. Halvdelen af nettotilvæksten i jobs, der er oprettet for mænd i perioden mellem 1994 og 1999, er deltidsjobs. I de seneste fem år er antallet af midlertidige stillinger og vikarstillinger desuden steget fra 11% til 13%.
22. De fleksible jobs, som navnlig varetages af kvinder og unge, opstiller flere udfordringer for pensionssystemernes sociale bæredygtighed i fremtiden. Hvis disse former for beskæftigelse udskyder effektiv integration af unge eller skaber uholdbar tilknytning til arbejdsmarkedet, vil de muligvis ikke sikre tilstrækkelige henlæggelser til de fremtidige pensioner, som svarer til nutidens arbejdsstyrke. I mangel af tilstrækkelige børnepasningsmuligheder og/eller orlovsordninger er kvinderne tilbøjelige til at afbryde deres jobkarriere, efter at de har født deres første eller andet barn, hvorved de pensionsydelse, som de er berettiget til, reduceres. Der kan være behov for en gennemgang af betingelserne for at de

---

<sup>3</sup> Se fodnote 5 til tabel 2.

fleksible former for beskæftigelse giver ret til pensionsydelse, for at skabe et sikkerhedsnet for disse arbejdstagere og tilskynde navnlig kvinderne til at træde ind på eller vende tilbage til arbejdsmarkedet.

23. Enkelte medlemsstater anfører nye problemer ved de mere fleksible beskæftigelsesformer. Spanien bemærker, at pensionsniveauet hos personer med disse nye former for kontrakter synes at ligge under gennemsnittet, men at man nu undersøger mulighederne for at tilpasse pensionssystemerne til denne situation. I Østrig, Tyskland og Italien har man gjort en indsats for at sikre, at nogle af disse nye arbejdsformer (deltidsarbejde, distancearbejde, "nye selvstændige", periodisk beskæftigelse) dækkes af det lovbestemte socialsikringsystem. Ved en nylig reform har Østrig udvidet den tvungne forsikring til at omfatte alle former for lønnet beskæftigelse, således at yderligere 60.000 personer nu er dækket. I Frankrig tilgodeses personer, der har uholdbare former for beskæftigelse, af lempelige bestemmelser vedrørende anerkendelse af beskæftigelsesperioder og afbrydelse heraf i alderspensionsordningen. I Finland giver enhver form for lønnet beskæftigelse af mindst en måneds varighed ret til pension under den lovbestemte ordning.

### **2.3.      *Udviklingen i familiemønstrene***

24. Antallet af husholdninger og familier i Den Europæiske Union stiger, mens de bliver mindre i gennemsnit (2,4 personer pr. husholdning i 1999 sammenlignet med 2,8 i 1981). Samtidig bliver husholdningerne mere ustabile på grund af familieopbrud og nye samlivsformer (færre ægteskaber, flere papirløse forhold og børn født uden for ægteskab). Der er dog store forskelle inden for Unionen. I de sydlige medlemsstater finder man et stort antal større og mere komplekse husholdninger, hvor forskellige generationer bor sammen, og hvor de unge er tilbøjelige til at blive boende hjemme længere. De nordlige medlemsstater er kendetegnet ved, at flere og flere unge og ældre bor alene. Endelig ligger den samlede fødselsrate under det niveau, der kræves for at kunne opretholde det nuværende befolkningstal, i alle medlemsstaterne, men den er særligt lav i de sydlige medlemsstater, hvor det har været mere vanskeligt at forene deltagelse på arbejdsmarkedet med familielivet.
25. En af konsekvenserne af den lave fødselsrate vil være, at ældre mennesker ikke kan regne med støtte fra familien i samme omfang som tidligere. Urbaniseringen og den øgede geografiske mobilitet forstærker denne effekt, idet flere og flere børn bor langt fra deres ældre forældre. Det må desuden forventes, at kvindernes øgede deltagelse på arbejdsmarkedet vil mindske deres muligheder for at passe ældre slægtninge i samme omfang som tidligere. Under disse nye omstændigheder vil de ældres levevilkår i stigende grad også afhænge af adgang til serviceydelser (hjemmepleje og specialhjælp til afhængige ældre).
26. Enkelte medlemsstater har i deres svar på spørgeskemaet fremhævet effekten af disse betydelige samfundsmæssige forandringer. Grækenland påpeger, at den traditionelle familiesolidaritet tidligere har ydet et stort bidrag til den sociale beskyttelse, men at denne vil mindskes i et mere bypræget samfund, hvor de ældre har færre slægtninge. Irland fremhæver tendenserne i retning af papirløse ægteskaber og husholdninger med enlige forældre. I perioden fra 1990 til 1999 er antallet af familier med enlige forældre, der modtager indkomstilskud fra staten, mere end fordoblet. Desuden var antallet af børn født uden for ægteskab på over

30% i 1999 sammenlignet med 5% i 1980, men mange af forældrene gifter sig dog senere hen. Det Forenede Kongerige bemærker også et fortsat fald i antallet af ægteskaber og et stigende antal samlevende partnere.

27. Antallet af husholdninger med enlige forældre stiger også, men vækstraten er mindsket og vil muligvis falde i absolutte tal fra og med 2010, idet antallet af personer i den aldersgruppe, hvor denne samlivsform er mest sandsynlig, vil falde. Det øgede antal samlevende par afspejler muligvis en tendens i retning af at udskyde ægteskabet. Herved vil gifte par med børn fortsat være normen midt i livscyklussen, bemærker man fra tysk side.
28. I mange lande mener man, at pensionssystemerne skal tilpasses for at tage øget hensyn til disse forskelligartede familiemønstre. Østrig understreger f.eks. navnlig behovet for at tilpasse pensionssystemerne, så de afspejler det øgede antal skilsmisser og husholdninger med enlige forældre og øger kvindernes selvbestemmelsesret. I Sverige, Finland og Nederlandene mener man derimod, at man allerede er velforberejdet på disse ændringer i familiemønstrene takket være pensionssystemer, som primært fokuserer på enkelte. I Sverige er man i færd med at afvikle systemet med afledte rettigheder, og efterladtepension og særlige hustrutillæg, som er eksempler på afledte rettigheder, udgør en stadig mindre del af pensionsydelse. Den tidligere enkepension er blevet erstattet af en ny, midlertidig og kønsneutral justeringsydelse. I Sverige venter man således ingen problemer på grund af ændringerne i familiemønstrene bortset fra, at de kan have en skadelig indvirkning på fødselsraten. Svenskerne understreger, at en væsentlig forudsætning for at opretholde høj beskæftigelse er, at forældrene får en reel mulighed for at kombinere karriere med ansvarlighed over for deres familier.

### 3. Imødegåelse af udfordringerne

29. Pensionssystemerne har et socialt sigte, nemlig at sikre pensionister en passende indkomst. De kan imidlertid kun opfylde deres mål, hvis de er baseret på et sundt økonomisk grundlag. Den seneste tids politiske debat har derfor med rette primært været fokuseret på **pensionssystemernes økonomiske bæredygtighed**. De nationale rapporter om pensionsreformerne viser dog, at der også rettes megen opmærksomhed mod at **opretholde social samhørighed og solidaritet og tilpasse pensionssystemerne til et samfund i forandring**. I dette afsnit fremlægges metoder til at gøre pensionssystemerne mere gennemskuelige og forudsigelige. Derefter følger en oversigt over reformbestrebelse rettet mod disse brede målsætninger og et forsøg på at kæde dem sammen med de 10 mål og principper, der udpeges i Kommissionens meddelelse fra oktober 2000.

#### 3.1. Gennemskuelighed og forudsigelighed

30. Hvis strategierne til sikring af bæredygtighed i pensionerne skal styrke befolkningens tillid, skal de øge pensionssystemernes gennemskuelighed og forudsigelighed. Det er vigtigt for den enkelte at have et rimeligt klart indtryk af, hvad vedkommende kan forvente til gengæld for sine bidrag. I denne henseende er det nyttigt, når medlemsstaterne opstiller kvantitative mål for hovedparametrene i deres fremtidige pensionsudbetalinger, men dette er der ikke mange eksempler på. Irland angiver, at det primære mål med reformerne er at fastsætte en forudsigelig grundpensionssats. I Sverige overvejer man for tiden en sats, der svarer til 34% af industrisektorens gennemsnitlige indtjening. En gang



om året udsender man i Sverige oplysninger til alle husholdninger om de erhvervede pensionsrettigheder sammen med et skøn over den deraf følgende fremtidige pensionsydelse. I Finland har borgerne ret til at modtage en opgørelse af deres optjente erhvervspension.

### **Sikre gennemskuelighed og forudsigelighed**

Der er behov for en klar reformstrategi for at opretholde tilliden til pensionssystemerne og gøre det muligt for den enkelte at tilpasse sig kommende forandringer. Tyskland foreslår et mål for kompensationsgraden på 67%. Andre lande sætter begrænsninger på bidragene.

31. Flere medlemsstater har vedtaget foranstaltninger, der sigter mod at gøre pensionsbidragene mere forudsigelige. De har lagt et loft over størrelsen af de bidrag, der opkræves i forhold til indtægten "for at forhindre, at de ryger i vejret på grund af den demografiske aldring" (Nederlandene). Nederlandene har fastsat en grænse på 18,25% af den skattepligtige indkomst og forpligtet sig til at dække et eventuelt underskud gennem det generelle skatteprovenu. I Tyskland har man indgået en lignende forpligtelse: Bidragene må ikke overstige 20% i 2020 og 22% i 2030. Denne forpligtelse hænger sammen med en anden forpligtelse om at fastholde en kompensationsgrad på 67% (inklusive ydelser med offentligt tilskud under anden og tredje søjle).
32. I Belgien agter man at indføre en årlig "note de vieillissement", hvor man opstiller budgetpolitikken vedrørende pensioner på mellemlang og lang sigt, idet man tager hensyn til supplerende udbetalinger og andre udgifter til social sikring. Herved fremlægger man statens overordnede politik med hensyn til at dække de aldringsrelaterede udgifter. Samtidig udsender man opgørelser over reservefondenes økonomiske situation, udgifter og indtægter. Ved oprettelsen af pensionsreservefonde har Nederlandene og Irland indført lovgivning, der fastsætter de betingelser på mellemlang og lang sigt, hvorunder de administreres, f.eks. ingen udbetalinger før 2020 (Nederlandene) og 2025 (Irland).
33. Visse medlemsstater forsøger at gøre det lettere at gennemskue, hvordan ordningerne under anden og tredje søjle fungerer. Danmark har planer om fra og med i år at offentliggøre overførselsomkostningerne ved disse pensioner. Et vigtigt element i denne forbindelse er foranstaltninger, der skal sikre tiltroen til de private pensionsordninger. Det Forenede Kongerige, Irland og Nederlandene rapporterer om den omfattende mængde lovgivning, der gælder de betingelser, hvorunder ordningerne administreres.
34. Østrig har udtrykt interesse for et samarbejde med andre medlemsstater om udveksling af politikker til opstilling af klare langsigtede mål vedrørende f.eks. maksimale bidrag, nettokompensationsgrad, fattigdomstal og vægtning af de forskellige søjler.

### **3.2. Sikring af pensionssystemernes økonomiske bæredygtighed**

35. Uanset, hvordan pensionsordningerne tilrettelægges og finansieres, overfører de ressourcer til pensionister ved at trække på den velstand, der skabes i dag. De problemer, pensionssystemerne står overfor, er i høj grad et resultat af en gradvist øget ubalance mellem arbejdsstyrken og antallet af pensionister. For at bekæmpe den stigende arbejdsløshed fra 1970'erne til starten af 1990'erne valgte de fleste

lande at sænke pensionsalderen eller på anden måde opmuntre til tidlig udtræden af arbejdsmarkedet som et middel til at regulere arbejdsmarkedet og afhjælpe de umiddelbare sociale konsekvenser af den industrielle omstilling.

36. Selvom de fleste medlemsstater i dag revurderer denne strategi, er det langt fra alle, der accepterer den ide, at den længere forventede levetid skal fordeles på både en længere pensionsperiode og længere tid i aktiv beskæftigelse. Hvis strategien til sikring af bæredygtige pensionsordninger skal vinde troværdighed, skal den rettes mod problemets rod, som er den voksende ubalance mellem antallet af aktivt beskæftigede og pensionister. I manglende fald vil beslutningstagerne være tvunget til at dømme mellem generationerne ved at beslutte, hvor meget de beskæftigede skal bidrage med, og hvor høj levestandard pensionisterne skal have. Disse beslutninger, som åbenlyst drejer sig om fordeling af indkomster mellem generationerne, kan skade samhørigheden og stabiliteten i vore samfund. Selvom sund budgetforvaltning i dag bestemt kan øge de økonomiske ressourcer, vi får til rådighed i fremtiden, må det have højeste prioritet at behandle spørgsmålet om, hvordan vi øger beskæftigelsen.

#### ***Sikre sunde og bæredygtige offentlige finanser***

Gennem øget beskæftigelse og sund forvaltning af de offentlige finanser kan man til en vis grad undgå de svære valg mellem højere bidrag/skatter og lavere pensioner.

#### **3.2.1. Effekten af øget beskæftigelse**

37. Udvalget for Social Beskyttelse glæder sig over, at man i såvel meddelelsen fra Kommissionen som i rapporten fra Udvalget for Økonomisk Politik understreger betydningen af Lissabon-strategien, der går ud på at mobilisere samtlige til rådighed stående beskæftigelsesmuligheder og føre sunde makroøkonomiske politikker og strukturreformer, der fremmer den økonomiske vækst og et godt miljø for den økonomiske og erhvervsmæssige aktivitet. Vellykket gennemførelse af denne integrerede strategi, som blev opstillet ved topmødet i Lissabon, er afgørende for pensionsordningernes bæredygtighed i fremtiden.
38. Omvendt kan en reform af pensionssystemerne yde et stort bidrag til at sikre højere beskæftigelse, hvis der skabes bedre incitamenters for at deltage på arbejdsmarkedet. Udvalget for Social Beskyttelse ser derfor med tilfredshed på, at Det Europæiske Råd i Stockholm opfordrede Rådet og Kommissionen til i god tid forud for Det Europæiske Råds forårsmøde i 2002 sammen at rapportere om, hvordan arbejdsstyrkens deltagelse kan øges og aktiv aldring kan fremmes.
39. Ved Det Europæiske Råds møde i Lissabon konkluderede man, at medlemsstaterne på grundlag af en økonomisk vækst på 3% af BNP i de kommende år i 2010 bør bevæge sig i retning af en samlet gennemsnitlig beskæftigelsesfrekvens på 70%, og en beskæftigelsesfrekvens for kvinder på over 60%. I Stockholm tilføjede Det Europæiske Råd et specifikt mål for beskæftigelsesfrekvensen for kvinder og mænd i alderen fra 55 til 64 på 50% i 2010.
40. Udvalget for Økonomisk Politik har opstillet et scenario på grundlag af målene fra Lissabon og anmodet medlemsstaterne om at udarbejde en ny prognose for de offentlige pensionsudgifter i overensstemmelse med dette scenario. Scenariet, hvori det forudsættes, at målet for de strukturelle politikker bliver nået, bygger på

den antagelse, at der vil ske en stor stigning i beskæftigelsesniveauet og en væsentlig nedbringelse af arbejdsløshedsprocenten. Referencepunktet svarer til gennemsnittet hos de tre medlemsstater med de bedste resultater på dette område i anden halvdel af 1990'erne. Herefter skønnes den samlede beskæftigelsesgrad at nå op på 83% i 2045. I rapporten fra Udvalget for Økonomisk Politik understreges det med rette, at dette mål ikke vil kunne nås i de fleste lande, medmindre der gennemføres reformer af pensionssystemerne med henblik på at øge incitamentet til at udskyde pensionsalderen. Endvidere antages det, at den arbejdsløshedsprocent, man vil nå ned på ifølge Lissabon-scenariet, vil konvergere på et niveau omkring 4% i 2045. Endelig er man gået ud fra en gunstig udvikling i antallet af personer i den arbejdsdygtige alder (Eurostats høje befolkningshypotese).

41. Resultaterne af prognoserne baseret på Lissabon-scenariet fremgår af tabel 3. Ifølge dette scenario vil stigningen i de offentlige pensioners andel af BNP være faldende. Det er ikke let at jævnføre de resultater, som er opnået med "tendensforudsætninger", med resultaterne af Lissabon-scenariet, eftersom forskellene mellem de forudsætninger, der er lagt til grund, varierer mere eller mindre alt efter hvilket land, der er tale om. Som eksempel kan nævnes, at beskæftigelsesfrekvensen i 2050 i tendensscenariet, afhængigt af, hvilke lande der er tale om, ligger på mellem 70% og 83%, mens forskellen for arbejdsløshedsprocentens vedkommende er på mellem 4% og 7%. Den reduktion af pensionsudgifterne, der er lagt til grund i Lissabon-scenariet, afhænger derfor af udgangspunktet for det enkelte land. Reduktionen afhænger ligeledes af, om man har valgt at indregne en ændring af beregningsparametrene for pensionsordningerne (jf. note <sup>(1)</sup> under tabellen). Men som Udvalget for Økonomisk Politik har anført, så vil problemet vedrørende finansieringen af pensionerne på lang sigt under ingen omstændigheder kunne løses alene i kraft af en politik, der tager sigte på et højt beskæftigelsesniveau, som fastsat i Lissabon. Ikke desto mindre vil en sådan politik yde et stort bidrag til at tage hånd om aldringens økonomiske konsekvenser ved at mindske udgifterne til pensioner og øge bidragene og skatteprovenuet.

**Tabel 3: Prognose for udviklingen i de offentlige pensionsudgifter – Lissabon-scenariet <sup>(1)</sup> (i procent af BNP, før skat)**

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Maksimal stigning	
									<i>Lissabon Nuværende politik</i>
Belgien <sup>(2)</sup>	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6	3,7
Danmark	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8 <sup>(3)</sup>	4,5 <sup>(4)</sup>
Tyskland	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Grækenland <sup>(5)</sup>	12,6	12,1	11,9	14	16,8	20,2	20,6	8	12,2
Spanien	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4	8,3
Frankrig	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	i.o.	2,7	3,9
Irland	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7	4,4
Italien	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4	1,7
Luxembourg <sup>(6)</sup>	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Nederlandene <sup>(7)</sup>	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Østrig	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3	3,1
Portugal	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1	6,2

Finland	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3	4,7
Sverige	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6	1,7
Det Forenede Kongerige <sup>(8)</sup>	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0

Kilde: Udvalget for Økonomisk Politik

<sup>(1)</sup> Med hensyn til Lissabon-scenariet er Frankrig gået ud fra en arbejdsløshedsprocent og en erhvervsfrekvens, der er lavere end de ovenfor anførte. Erhvervsfrekvensen er lavere, da der ikke er taget højde for ændringerne af betingelserne for ret til pension med henblik på at øge erhvervsfrekvensen blandt de ældre. Frankrigs forudsætninger giver et mere optimistisk billede på mellemlang sigt (omkring 2010-2020), hvorimod det modsatte er tilfældet på længere sigt. I Italien er erhvervsfrekvensen lavere end den, der er beskrevet i den generelle metode, hvorimod produktivitetsforøgelsen i Spanien er en smule højere i perioden efter 2035. Portugal har anvendt et befolkningsscenario, der bygger på en mellemvariant i stedet for den høje variant.

<sup>(2)</sup> I Belgien er man gået ud fra en erhvervsfrekvens på 76,5%, idet man har taget hensyn til strengere betingelser for efterløns- og langtidsledighedsordninger, den øgede erhvervsfrekvens blandt kvinder (undtagen kvinder under 30) og forhøjelsen af den reelle pensionsalder. Man er ikke gået ud fra en forøgelse af erhvervsfrekvensen blandt unge, da dette ville indebære en lavere uddannelsesfrekvens.

<sup>(3)</sup> I Danmark udgør stigningen - med fradrag af den supplerende delvis arbejdsmarkedsfinansierede ordning (ATP) - fra 2000 til det år, hvor udgifterne er størst, kun 1,6% af BNP.

<sup>(4)</sup> I Danmark udgør stigningen - med fradrag af den supplerende delvis arbejdsmarkedsfinansierede ordning (ATP) - fra 2000 til det år, hvor udgifterne er størst, kun 3,1% af BNP.

<sup>(5)</sup> Foreløbige data.

<sup>(6)</sup> I Luxembourgs tilfælde er tendensscenariet det samme som Lissabon-scenariet: I dette scenario går man ud fra uhindret vækst i BNP på 4% om året i faste priser over hele perioden, hvilket svarer til den gennemsnitlige vækst i de seneste 40 år. Tallene refererer til den offentlige pensionsordning for den private sektor og omfatter ikke de offentlige pensionsordninger for tjenestemænd og "assimilerede" medarbejdere.

<sup>(7)</sup> I Nederlandene er den anden søjle forholdsvis veludviklet. Dette har en direkte positiv indvirkning på det offentlige pensionssystem, da det reducerer det stigende antal ældres belastning af de almene offentlige pensionsordninger. Der er imidlertid også en vigtig indirekte konsekvens: beskatningen af fremtidige pensionsudbetalinger (der trækkes fra private fonde) forventes at blive ganske høj og kan delvis modvirke stigningen i offentlige pensionsudbetalinger.

<sup>(8)</sup> Tallene for Det Forenede Kongerige afspejler ikke den væsentlige stigning i pensionerne, som blev offentliggjort for nylig. Denne stigning vil forøge den andel af BNP, der bruges på offentlige pensioner. Den sociale bistand til pensionister er også forøget væsentligt, og den vil blive ændret, så den belønner personer, der har en privat pensionsordning. Det Forenede Kongerige har desuden veludviklede ordninger under anden og tredje søjle. Skatter på fremtidige pensionsudbetalinger, der trækkes fra private fonde, vil delvist udligne stigningen i offentlige pensionsudbetalinger.

42. Hvis alle samfundets ressourcer skal mobiliseres, som foreslået i Lissabon, er der behov for dynamiske politikker på det økonomiske, sociale og beskæftigelsesmæssige område, hvilket nødvendiggør reformer. Derfor må der gennemføres politikker, der sikrer et betydeligt fald i strukturarbejdsløsheden, mindsker brugen af efterlønsordninger og øger kvindernes beskæftigelsesgrad. Som det understreges i Kommissionens meddelelse, bør pensionssystemerne også tilpasses alle de øvrige elementer i strategien fra Lissabon, navnlig hvad angår betingelserne for fortsat økonomisk vækst, gennemførelse af Det Indre Marked og øget konkurrenceevne i det omfang, at de er afgørende for, om strategien lykkes.

43. Arbejdsstyrkens uudnyttede potentiale varierer selvsagt i de forskellige medlemsstater. Danmark påpeger, at beskæftigelsen her allerede er højere end

målet fra Lissabon, og at der derfor kun er begrænsede muligheder for at øge den yderligere, selvom visse grupper, navnlig ældre arbejdstagere, indvandrere og flygtninge samt personer, som i dag er på invalidepension, kunne bidrage til et højere, samlet aktivitetsniveau. Nederlandene og Det Forenede Kongerige understreger desuden vigtigheden af at hjælpe ugunstigt stillede grupper tilbage på arbejdsmarkedet, idet de også nævner enlige forældre og mennesker, der bor i områder med ringe muligheder, hvad angår arbejdsmarkedet. Østrig antyder, at der kan være en mulighed for at øge erhvervsfrekvensen blandt unge ved at afkorte uddannelsestiden, før de træder ind på arbejdsmarkedet – forudsat at dette ikke forringer uddannelsens kvalitet.

44. I de fleste medlemsstater er nettotilgangen af kvinder på arbejdsmarkedet et vigtigt middel til at øge andelen af erhvervsaktive i forhold til pensionister. I denne forbindelse bemærker Irland, at den største forhindring er, at en uforholdsmæssigt stor del af ansvaret for familien og pleje af den stadig ligger hos kvinderne. Dette gælder i alle medlemsstaterne, og mange af dem understreger mangelen på børne- og ældreplejeordninger og behovet for at gøre arbejdstiden og tilrettelæggelsen af arbejdet mere familievenlig. Mangelen på plejeordninger og familievenlig arbejdstilrettelæggelse tvinger mange kvinder til at skulle træffe valget mellem karriere og familieliv. Dette kan bidrage til at holde fødselsraten nede og derved forværre problemet med den aldrende befolkning på lang sigt.
45. Behovet for øget støtte til arbejdende forældre møder generel accept, og der er udbredt enighed om behovet for at opretholde pensionsretten hos personer, hvis karriere lider under ansvaret for familien. Det er vigtigt ikke at opstille økonomiske incitamenter til helt at forlade arbejdsmarkedet. Tyskland har f.eks. planer om at øge pensionsydelse til forældre, som arbejder på deltid i stedet for helt at trække sig ud af arbejdsmarkedet. Siden pensionsreformen i 1997 har Belgien haft en lignende ordning: Ansatte, som arbejder på deltid af familiemæssige årsager, belønnes med mellem to og fire "bonusår". Denne ydelse kan udnyttes fleksibelt, og den ansatte kan vælge den mest hensigtsmæssige form for deltidsordning.
46. I den tyske rapport understreger man desuden behovet for at mindske lønforskellen mellem mænd og kvinder for at gøre det mere attraktivt for kvinder at deltage på arbejdsmarkedet. Dette hænger nøje sammen med jobkvaliteten, som den irske rapport retter opmærksomheden mod. Den positive effekt af øget deltagelse på arbejdsmarkedet risikerer at blive svækket betydeligt, hvis for mange jobs giver en lav indkomst og ringe sikkerhed i ansættelsen.
47. Et stort problem i forbindelse med pensionssystemernes finansielle ligevægt er, at ældre arbejdstagere trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet for tidligt. Siden midten af 1970'erne har pensionspolitikken afspejlet forholdene på arbejdsmarkedet. I de fleste medlemsstater betragtede man det at gå på efterløn som et socialt acceptabelt alternativ til arbejdsløshed og en mulighed for ansættelse af unge. Således spillede pensionssystemerne til en vis grad rollen som arbejdsløshedsforsikring, hvor der ikke blev gjort forsøg på aktivering og fornyet integration. På baggrund af de demografiske forandringer erkender flere og flere medlemsstater nu, at det ikke blot er nødvendigt at nedbringe arbejdsløsheden, men også at øge beskæftigelsen, og at pensionssystemerne ikke længere bør anvendes til at begrænse udbuddet af arbejdskraft.

48. Den reelle pensionsalder eller den alder, hvor erhvervsaktiviteten ophører, afspejler disse tidligere politikker, og den er i dag et godt stykke under den alder, der giver ret til pension i henhold til almindelige, lovfæstede pensionsordninger. I størstedelen af medlemsstaterne ser man et brat fald i beskæftigelsesgraden efter 55 år (jf. tabel 4).

**Tabel 4: Beskæftigelsesgrad fordelt på aldersgrupper i 1999 <sup>(1)</sup>**

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15
50-54	60,3	80,4	73,4	60,1	57,2	74,1	62,1	57,2	64,6	70,2	72,7	71,4	78,9	84,2	75,9	69,2
55-59	36,9	70,9	55,1	47,4	44,8	46,8	50,5	36,6	38,2	49,6	41	59,1	54,6	77,8	62,1	50,7
60-64	12,9	34	19,6	30,4	24,7	10,1	35,9	17,9	12,9	18,6	11,7	43,6	22,2	47,9	35,6	22,3
65-69	3,8	6,2	5	11,5	3,9	2,1	14,3	6,2	i.o.	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5

Kilde: Eurostat Labour Force Survey

<sup>(1)</sup> Der er i ovenstående ikke taget hensyn til indvirkningen af deltid.

49. Medlemsstaterne har rapporteret om en lang række foranstaltninger rettet mod at vende denne tendens i retning af tidlig pensionering. Ved mange af dem strammer man betingelserne for tidlig pensionering, idet der dog tages hensyn til særlige arbejdsforhold, der retfærdiggør tidlig pensionering. Generelt venter medlemsstaterne ikke at hæve den lovbestemte pensionsalder, idet de i stedet fokuserer på foranstaltninger, der kan hæve den reelle pensionsalder. De lande, som

***Fastholde en god balance mellem rettigheder og pligter***

Mange medlemsstater lægger øget vægt på sammenhængen mellem bidrag og ydelser, hvorved incitamentet til at forblive længere på arbejdsmarkedet øges. Disse foranstaltningers effektivitet afhænger dog af støtte fra de beskæftigelsespolitikker, der rettes mod ældre arbejdstagere.

endnu ikke har samme pensionsalder for mænd og kvinder, kunne opnå dette ved gradvist at hæve pensionsalderen for kvinder. Frankrig fastholder den officielle pensionsalder på 60 år i det offentlige pensionssystem, og øger samtidig det antal år, der kræves for at få fuld pension. Portugal har for nylig sikret fleksibilitet i pensionsalderen. Finland gør det mere tillokkende at arbejde længere ved at hæve satsen for optjente ydelser i den lovbestemte erhvervspensionsordning fra 1,5 % til 2,5 % om året for personer, der er fyldt 60. I Sverige sætter man i overenskomsterne typisk pensionsalderen til 65. Efter reformen af pensionslovgivning foreskriver man ikke længere nogen bestemt pensionsalder, og det beløb, der udbetales i pension, er baseret på indkomsten gennem livet og den alder, man har, når man begynder at modtage pension. Det er derfor meget vigtigt, at folk har mulighed for at arbejde, efter at de er fyldt 65. De fem partier i parlamentet, som støttede pensionsreformen, er derfor enedes om at indføre en regel, der gør det muligt for arbejdstagere at fortsætte med at arbejde længere i livet, end der var mulighed for tidligere. Den britiske regering overvejer nye indfaldsvinkler til, hvordan borgerne opfatter begreber såsom "normal pensionsalder", og at indføre mere fleksible ordninger med gradvis pensionering. Spanien skaber incitament for mennesker, som ønsker at forblive på arbejdsmarkedet, efter at de er fyldt 65, og man nåede i april 2001 til enighed med arbejdsmarkedets parter om at øge ældre arbejdstageres beskæftigelsegennethed.

Italien gør det nu muligt for arbejdere, som har betalt fuldt bidrag, at arbejde ud over den lovbestemte pensionsalder og optjene yderligere pension og ret til hjælp til gengæld for deres bidrag. Italiens gradvise overgang til en stærkere forsikringsmatematisk forbindelse mellem pensioner og bidrag vil også styrke incitamentet til at udsætte pensioneringen. Østrig, Grækenland og Irland fremhæver også vigtigheden af en klar sammenhæng mellem bidrag og pensionsrettigheder.

50. Foranstaltninger som dem, der præsenteres i foregående afsnit, bidrager desuden til den generelle tendens i retning af en mere fleksibel overgang fra arbejde til pensionering. Tyskland tog i 1996 det første skridt med loven om fremme af gradvis pensionering. Loven om videreudvikling af deltidsarbejde i alderdommen fra 1999 har gjort det lettere for en større gruppe mennesker at lade sig pensionere gradvist og kombineret dette med yderligere incitamenter til at ansætte nye medarbejdere. I Nederlandene opmuntrer man arbejdsmarkedets parter til at forhandle om at omdanne efterlønsordninger til fleksible pensionsordninger. En række medlemsstater fokuserer på deltidsarbejde blandt ældre arbejdstagere som en gradvis overgang til pensionering. Dette kræver naturligvis, at der er mulighed for at kombinere indtægter fra arbejde med pensionsydelse.
51. Målet om at fastholde de ældre arbejdstagere i arbejdslivet i længere tid har fået enkelte medlemsstater til at vedtage en strengere lovgivning vedrørende ansættelsestryghed for ældre arbejdstagere. Finland pålægger arbejdsgiverne et større ansvar for udgifterne til understøttelse og pensionsydelse til afskedigede ældre medarbejdere, og i Frankrig overvejer man at gøre det dyrere for arbejdsgiverne at afskedige ældre ansatte. Østrig har indført et "tidligt varslingsystem", hvor afskedigelse af ældre medarbejdere skal varsles.
52. Enkelte medlemsstater, heriblandt Danmark og Finland, har programmer, der sigter mod at gøre arbejdsgiverne mere bevidste om ældre medarbejders potentiale. Med udgangspunkt i adfærdskodeksen om aldersdiversitet i beskæftigelsen, som har sat standarden for ikke-aldersdiskriminerende ansættelse, uddannelse og udvikling, forfremmelse, afskedigelse og pensionering har Det Forenede Kongerige planer om at vedtage lovgivning til bekæmpelse af uretfærdig aldersdiskrimination i forbindelse med beskæftigelse. Med denne lovgivning gennemfører man Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Gennemførelse af dette direktiv i national lovgivning ville give alle medlemsstater en mulighed for at forbedre de ældre arbejdstageres situation på arbejdsmarkedet. Enkelte medlemsstater overvejer allerede foranstaltninger, der begrænser brugen af tvungen pensionering. Således agter den svenske regering at foreslå lovgivning, der gør det umuligt at indgå aftaler, hvor det kræves, at medarbejdere trækker sig tilbage, før de er fyldt 67.
53. En af de hyppigste årsager til, at folk trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet tidligt, er uarbejdsdygtighed. Meget ofte udelukker problemerne kun den pågældende fra at udføre sit tidligere job, men ikke nødvendigvis et andet. I Sverige har man vedtaget regler, der rummer mulighed for " hvilende invalidepensioner", som gør det muligt for modtagerne at prøve forskellige jobs i en vis periode uden at miste retten til deres invalidepension. I Luxembourg agter man at indføre en række foranstaltninger, der skal hjælpe mennesker, som ikke længere kan udøve deres nuværende erhverv, med at finde et andet job. Behovet

for invalidepensioner kan desuden mindskes ved at tilpasse arbejdsforholdene til ældre arbejdstageres behov og evner. I Frankrig overvejer man, hvordan man kan tilpasse arbejdstilrettelæggelsen efter den generelle sænkning af arbejdstiden. Nederlændenes regering har tilskyndet arbejdsmarkedets parter til at udvikle politikker, der kan forbedre tilrettelæggelsen af arbejdet, for at øge de ældre arbejdstageres chance på arbejdsmarkedet, og man har fjernet de arbejdsløse 57½-til 65-åriges undtagelse fra at skulle melde sig hos arbejdsformidlingen og påtage sig egnet arbejde.

54. Livslang indlæring er naturligvis afgørende for at opretholde de ældre arbejdstageres beskæftigelsesegnethed. Flere medlemsstater anfører behovet for bedre uddannelsesmuligheder, men præciserer dem ikke nærmere. Nederlandene har allerede indført skattemæssige incitamentter for at fremme uddannelsesaktiviteter.

### 3.2.2. Ligelig fordeling af aldringens økonomiske konsekvenser mellem generationerne

55. Som Udvalget for Økonomisk Politik analyse viser, vil en politik, hvor man opnår høj beskæftigelse, i mange tilfælde ikke være tilstrækkelig til at forhindre en betydelig stigning i de offentlige pensionsudgifters andel af BNP. Medmindre der stilles yderligere ressourcer til rådighed gennem sund forvaltning af de offentlige finanser (se afsnit 3.2.3 nedenfor), opstår spørgsmålet om, hvordan der kan foretages justeringer ved at ændre de forskellige pensionsberegningsparametre og/eller de respektive søjlers vægt (første, anden og tredje søjle). Målet med de nationale reformer er at sikre, at de ekstra udgifter, der skyldes aldringen, kan fordeles ligeligt mellem de erhvervsaktive og pensionisterne. Det er nødvendigt at sikre de ældre en passende indkomst og samtidig holde bidragene og skatterne på et acceptabelt niveau. Nogle medlemsstater understreger i denne forbindelse behovet for holde et lavt lønniveau blandt faglærte arbejdere, som der bliver færre af.

#### *Sikre retfærdighed mellem generationerne*

Øget beskæftigelse og lavere offentlig gæld rækker muligvis ikke til at imødegå udfordringerne ved aldringen. Medlemsstaterne sigter mod en ligelig fordeling af den ekstra indsats mellem de aktive og de pensionerede.

56. I lyset af de reformer, der er gennemført eller planlagt på basis af Lissabon-scenariet vedrørende vækst og beskæftigelse, udtrykker de fleste medlemsstater tiltro til deres evne til at imødegå udfordringerne. Nogle medlemsstater anfører i deres rapporter, at følgerne af befolkningens aldring muligvis bliver mindre drastiske, end det antydes i prognoserne ovenfor. Visse medlemsstater understreger, at de venter en højere erhvervsfrekvens. Spanien fremhæver f.eks., at kraftig vækst i beskæftigelsen for nylig har medført en forøgelse af bidragsgrundlaget til social sikring på 3,3 millioner mellem 1995 og april 2001.
57. Andre medlemsstater understreger, at de reformer, der allerede er gennemført, vil forhindre, at pensionsudgifterne stiger i takt med ældrebyrden. For eksempel venter Finland ikke, at udfordringen fra aldringen vil få så afgørende en effekt på pensionsudgifterne, som man kunne have frygtet. På baggrund af reformerne i 1990'erne og yderligere planlagte foranstaltninger ventes pensionsudgifterne at blive væsentligt lavere på lang sigt (i år 2040), end de ville have været i mangel af



disse reformer. Frankrig gennemførte i 1993 reformer, som vil dæmpe de fremtidige udgiftsstigninger, og som har afklaret statens økonomiske ansvar i forhold til den lovbestemte socialsikringsordning. Belgien har i de seneste 20 år ført en meget forsigtig politik, hvor man har indekseret pensioner og indtjeningslofter efter priserne. Desuden vil man opnå væsentlige besparelser i kraft af reformen fra 1996, hvor man hævede pensionsalderen og forlængede bidragsperioderne for kvinder og sænkede nogle af fremtidige ydelsestakster. De nylige reformer i Italien vil også få en betydelig virkning på de fremtidige pensionsudgifter.

58. I mange nationale rapporter udtrykkes der tiltro til evnen til at imødegå de fremtidige udfordringer for pensionssystemerne, men de fleste medlemsstater erkender, at der vil være behov for yderligere reformer, som i de fleste tilfælde vil indebære omfattende ændringer af pensionslovgivningen, for at undgå uholdbare stigninger i pensionsudgifterne. Sverige har indført en automatisk justeringsmekanisme i landets lovgivning for at sikre, at pensionssystemet forbliver bæredygtig. Ved hjælp af denne mekanisme beregnes og indrapporteres aktiver og forpligtelser en gang om året. Hvis pensionsforpligtelserne overstiger aktiverne, falder pensionsindekseringen automatisk under indkomstsindexet, indtil balancen mellem aktiver og forpligtelser er genoprettet. Andre lande, herunder Belgien, oplyser, at de venter at nyde godt af de nuværende store overskud på det primære budget, som vil mindske de fremtidige renteudgifter og således bidrage til at sikre langsigtet økonomisk bæredygtighed uden behov for drastiske nedskæringer i ydelserne.
59. Der er dog behov for en yderligere indsats med hensyn til at vurdere omfanget af den økonomiske udfordring, som pensionssystemerne står overfor, og overvåge, hvilke fremskridt der gøres i arbejdet med pensionsreformerne. I denne forbindelse er det vigtigt at huske på, at økonomisk bæredygtighed ikke må opnås på bekostning af pensionssystemernes evne til at opfylde deres sociale mål. Reformen, der udelukkende sigter mod økonomisk bæredygtighed, vil sandsynligvis skabe sociale problemer og politisk pres i retning af øgede udgifter. Det er således ikke muligt at adskille den økonomiske fra den sociale bæredygtighed. Man kan ikke sikre den ene, uden også at sikre den anden. Kun en samlet indsats for at gøre pensionssystemerne bæredygtige har en realistisk chance for at lykkes. Dette indebærer, at man må tage både de økonomiske og de sociale konsekvenser af reformerne i betragtning, analysere aldringens indflydelse på pensionssystemerne under alle tre søjler og medregne andre konsekvenser af aldringen, navnlig for arbejdsmarkedet, de finansielle markeder og sundhedsplejeordningerne.
60. Mange medlemsstater forudser, at private ydelser under anden og tredje søjle vil spille en større rolle i forbindelse med aldringen. Denne udvikling kan dog ikke ventes at ske spontant, og den understøttes af statslige indgreb, som kan antage meget forskellige former. I visse medlemsstater kan arbejdsmarkedets parter etablere supplerende pensionsordninger, hvor medlemskab

***Sikre at der er sammenhæng mellem de enkelte pensionsordninger og det overordnede pensionssystem***

Nedtrapning af pensionydelserne under første søjle vil ikke automatisk medføre forhøjelser under anden og tredje søjle. Medlemsstaterne udvikler forskellige metoder til at sikre, at de forskellige søjler konsekvent bidrager til at sikre de ældre en passende indkomst.

kan være obligatorisk. Dette er Nederlandene det mest velkendte eksempel på, og Belgien viser interesse for at følge samme fremgangsmåde. Det Forenede Kongerige gør det muligt at fravælge den statslige lønrelaterede pensionsordning "state earnings-related pension scheme" (SERPS) til fordel for erhvervstilknyttede pensionsordninger eller individuelle ordninger. I Østrig regner man med at omdanne den fratrædelsesgodtgørelse, der er fastlagt i arbejdsloven (et beløb, der afhænger af ansættelsens varighed og udbetales af arbejdsgiveren ved udgangen af en ansættelsesperiode), til en ret til pension under anden søjle, som kan overføres. I de fleste medlemsstater er der intet krav om at deltage i en tillægsordning, men disse ordninger nyder godt af skattebegunstigelse. Da skattefradrag er mere værd for personer med høje indtægter end personer med lave, har man i Tyskland planer om at yde tilskud til bidrag til tillægspensionsordninger, der indbetales af personer med lave indkomster.

61. Nogle medlemsstater udtrykker tiltro til, at privatfinansierede pensionsordninger vil gøre det muligt at lægge en dæmper på stigningen i de offentlige udgifter til pensioner. I Det Forenede Kongerige venter man, at flere mennesker får ret til pension takket være den øgede erhvervsfrekvens, og at mange vil vælge private pensionsordninger for at opretholde deres pensioners kompensationsgrad frem for at forblive i SERPS. Det Forenede Kongerige venter derfor ikke, at der lægges for stor en byrde på statens ressourcer. Danmark forventer, at flere pensionister vil blive omfattet af ordninger under anden søjle, og at der vil ske et fald i de offentlige pensioners relative betydning. I Nederlandene regner man også med en veludviklet anden søjle, men man understreger samtidig behovet for at øge erhvervsfrekvensen, navnlig blandt de ældre. I Sverige, hvor man er i færd med at indføre et delvist forfinansieret system, erkender man, at efterhånden som disse ordninger får større og større betydning, vil pensionsbeløbet i stadig højere grad afhænge af kapitalafkast. Dette medfører en risiko for større udsving i pensionsbeløbene, og at disse i mangel af offentlige indgreb kan blive reduceret, hvis afkastet er lavt eller negativt i en længere periode.
62. Trods disse reformer venter de fleste medlemsstater, at de lovbestemte ordninger under første søjle fortsat vil stå for den største del af pensionsydelse. Frankrig og Luxembourg anfører, at privatfinansierede tillægspensioner hverken må erstatte det lovbestemte system eller udvikle sig på bekostning af det. I Frankrig mener man, at en stærk første søjle er et udtryk for samfundets stærke engagement, hvad angår solidaritet og lighed. De øvrige søjler skal kun udvikles som et supplement til den første søjle, efter at fordelingsordningen er konsolideret. I Belgien forudser man, at den anden søjle vil spille en rolle med hensyn til at sikre kompensationsgraden i pensionen. Den skal dog ikke erstatte den første søjle. Rapporten fra Det Forenede Kongerige afspejler en anden holdning: "den offentlige pension vil supplere de private pensioner, så folk får en anstændig indkomst, når de går på pension". Her vil man anvende en offentlig ordning under anden søjle, den såkaldte State second Pension, som rettes mod personer med lave og mellemstore indkomster, personer hvis deltagelse på arbejdsmarkedet er blevet afbrudt, og i sidste ende de økonomisk inaktive.
63. Som Udvalget for Social Beskyttelse allerede anførte i den rapport, der blev fremlagt ved Det Europæiske Råds møde i Feira, bør man undersøge den økonomiske, skattemæssige og sociale effekt af at udvikle tillægsordninger (under anden og tredje søjle). Navnlig bør spørgsmålet om økonomisk bæredygtighed overvejes, ikke blot i forhold til offentlige pensionsordninger, men også private.

### 3.2.3. Udvidelse af det budgetmæssige spillerum

64. Medlemsstaternes evne til at sikre tilstrækkelige offentlige pensioner afhænger ikke blot af udviklingen i udgifterne til pensionsordningerne, men også af andre faktorer, der er bestemmende for ligevægten i de offentlige finanser. Der bør foretages yderligere analyser på dette område. Det er klart, at en nedbringelse af den offentlige gæld, som forudses i vækst- og stabilitetspagten, og dermed af rentebyrden kan gøre det muligt at omlade de offentlige udgifter til områder, der sætter os i stand til bedre at imødegå den aldrende befolknings behov. Danmark og Sverige anfører i deres rapporter behovet for at nedbringe statsgælden yderligere. Flere medlemsstater har valgt at kanalisere midler, der spares i den offentlige sektor, over i særlige reservefonde (navnlig IRL, NL, P, F, E). Andre har planer om at gøre det (B) eller ser det som en mulighed (L). Ved at oprette disse reservefonde sender man et klart signal til borgerne om, at disse ressourcer skal bruges til at opretholde tilstrækkelige pensioner i den periode, hvor den demografiske aldring lægger et særlig stort pres på pensionssystemerne. Delfinansiering af offentlige pensioner (Sverige og Finland) anses for at spille en lignende rolle.
65. Tilpasning af skattesystemerne og bidragsordningerne kan også spille en vigtig rolle med hensyn til at sikre, at de offentlige finanser kan opfylde de øgede aldersrelaterede behov. Nogle medlemsstater har justeret skatterne/bidragene, og andre er begyndt at rejse midler til pensionssystemerne fra nye kilder såsom miljøafgifter. Metoden til beskatning af selve pensionerne har også stor betydning for bæredygtigheden i fremtiden. I den såkaldte EET-model for beskatning af pensioner (hvor bidragene undtages, investeringsafkast undtages, og ydelserne beskattes), ligger indtægten fra beskatning af ydelser på det højeste niveau, når antallet af pensionister topper. De beskatningsregler, der anvendes på pensioner, kan desuden bidrage til at mindske indkomstforskellen blandt pensionisterne.
66. Befolkningens ændrede alderssammensætning kan skabe et vist spillerum for omfordeling af udgifterne, navnlig fra de unge til de ældre. Man skal dog huske på, at fastholdelse af høj beskæftigelse sandsynligvis vil kræve yderligere investeringer i uddannelse og øgede udgifter til livslang indlæring. Desuden er det uundgåeligt, at en aldrende befolkning vil medføre stigninger i udgifterne til sundhedspleje og langvarig pleje. Udvalget for Social Beskyttelse mener, at der er behov for yderligere undersøgelser af de faktorer, der er afgørende for balancen mellem offentlige indtægter og udgifter. Der er desuden behov for at vurdere spillerummet ved omfordelingen af ressourcer.
67. Irland nævner den afvejning, der skal foretages mellem direkte offentlige pensionsydelser og udgifter til skatteincitament, der anvendes til at fremme private pensionsordninger. I rapporten skønnes det, at værdien af skattefradraget for bidrag til pensionsordninger i 1994/5 udgjorde 299 mio. £, hvilket svarer til 2,8% af det samlede skatteprovenu. Tyskland anfører, at man - for at opbygge tillægspensionerne og gøre det muligt for personer med gennemsnitlige og lave indkomster at deltage - vil yde tilskud og skattefradrag, der svarer til 20 mia. DEM om året efter 2008.

### 3.3. Sikring af social samhørighed

68. Pensionsreformerne skal ikke blot imødegå de økonomiske konsekvenser af de demografiske forandringer. De skal også bidrage til målet om social samhørighed

ved at yde alle ældre tilstrækkelige pensioner, som sikrer dem en komfortabel levestandard, og ved at sikre en vis grad af solidaritet. I medlemsstaternes reformbestræbelser kombinerer man derfor normalt foranstaltninger, der sigter mod at gøre pensionssystemerne økonomisk bæredygtige, med andre foranstaltninger, der skal afhjælpe manglerne ved pensionsordningerne.

69. Ved hjælp af forskellige politiske foranstaltninger rettet mod de tre søjler forsøger medlemsstaterne generelt at sikre, at alle ældre har en tilstrækkelig indtægt, og at de tidligere beskæftigede i rimeligt omfang kan erstatte den indkomst, de har haft, og således opretholde deres levestandard efter pensionering. Desuden har mange medlemsstater forpligtet sig til at lade pensionisterne få del i udbyttet af den økonomiske vækst.

#### ***Sikre tilstrækkelige pensioner***

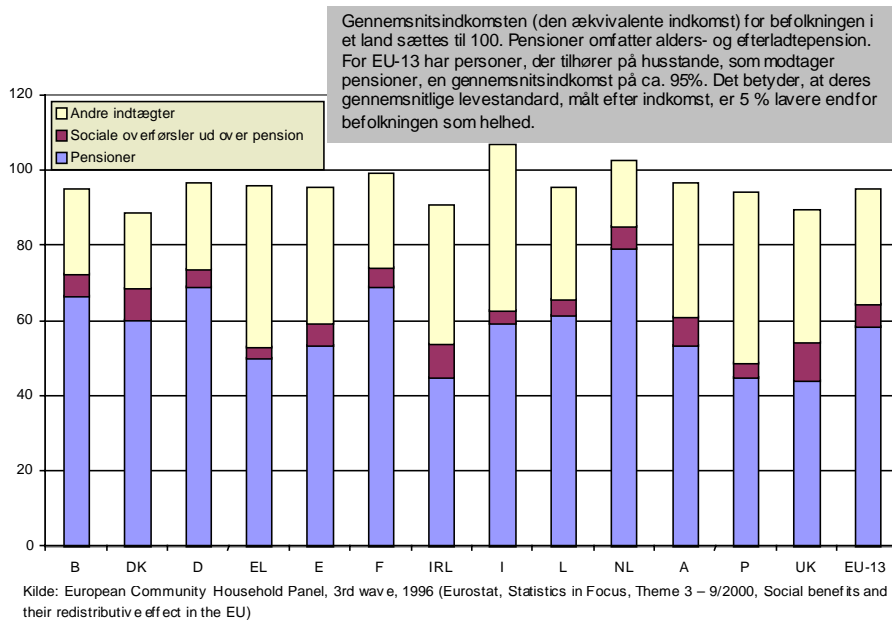
I mange medlemsstater vil der være et stort behov for pensioner under anden og tredje søjle for at gøre det muligt for alle at opretholde deres levestandard, når de bliver ældre. De fleste medlemsstater ønsker dog at fastholde en stærk første søjle for at sikre solidaritet i deres pensionssystemer.

70. Pensionssystemerne har sikret, at de ældre nu har en rimelig og i visse tilfælde endog forholdsmæssigt høj levestandard. Den gennemsnitlige justerede nettoindkomst<sup>4</sup> for personer, der tilhører husstande, som modtager mindst én pension (alderspension eller efterladtepension) er meget tæt på den gennemsnitlige indkomst for hele befolkningen. Pensionsordninger bidrager med ca. 60% af disse personers samlede nettoindkomst. Blandt andre indtægter kan nævnes sociale overførsler ud over pensioner, indtægter fra fast ejendom eller arbejde (især i de tilfælde, hvor pensionister deler husholdningen med personer, som stadig er beskæftiget). Der er dog stadig huller i sikringen af de ældres indkomst. Især blandt ældre kvinder er fattigdomsfrekvensen højere end gennemsnittet. De huller, der i dag findes i pensionsordningerne med hensyn til tilstrækkelighed og retfærdighed, gør det vanskeligt at opfylde målsætningen fra Lissabon-topmødet om at skabe større social samhørighed.

---

<sup>4</sup> Nettoindkomsten justeres pr. "voksenækvivalent" for at tage højde for forskelle i husstandens størrelse og sammensætning: Den indkomst, en husstand modtager, divideres med dens "ækvivalente størrelse", som udregnes ved at bruge en modificeret udgave af OECD's ækvivalensskala. Ethvert medlem af en given husstand - barn eller voksen - tildeles den samme ækvivalente indkomst.

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



### 3.3.1. Risikoen for fattigdom blandt ældre

71. På trods af generel succes med at imødegå risikoen for fattigdom blandt ældre er der stadig tilfælde, hvor pensionsordningerne ikke formår at sikre tilstrækkelige minimumsressourcer til de ældre. Ældre kvinder, som udgør 2/3 af alle pensionister over 75 år, har en øget risiko for fattigdom i mange medlemsstater. I nogle lande er fattigdomsfrekvensen stadig højere blandt ældre mennesker end i den samlede befolkning, selvom forskellen er blevet mindre og muligvis fortsat vil mindskes, efterhånden som pensionssystemerne modnes og flere personer, som har betalt fuldt bidrag går på pension.

72. Når der ikke findes nogen mindstepension, fører korte beskæftigelsesperioder og karriereafbrydelser ofte til utilstrækkelige pensionsydelse, især for kvinder uden tilstrækkelige afledte rettigheder. Kvindernes stigende deltagelse på arbejdsmarkedet burde medføre, at de opnår bedre økonomisk sikring i deres alderdom. Alligevel er kvinder stadig mere tilbøjelige til at ofre deres karrierer af familiemæssige grunde og således akkumulere færre pensionsmidler end deres partnere. Så længe familierne holder sammen, vil pensionsordningerne sandsynligvis sørge for tilstrækkelig sikring gennem afledte rettigheder. Men eftersom antallet af skilsmisser er stigende, bliver princippet om at fordele pensionsrettighederne mellem ægtefællerne stadig vigtigere.

#### *Styrke solidariteten i pensionsordningerne*

For at give alle mulighed for at optjene retten til en tilstrækkelig pension indarbejder medlemsstaterne solidaritetslementer i pensionssystemerne til fordel for personer med korte karrierer og lave indtægter.

73. Pensionsreformer skal gennemføres under hensyntagen til disse utilstrækkeligheder. Især kan det vise sig, at nedskæringer i udbetalingerne under visse pensionssystemer ikke er så finansielt fordelagtige som ventet, hvis de fører

til øget afhængighed af indtægtsbestemt socialhjælp og på denne måde flytter udgifterne fra pensionssystemet til andre former for social beskyttelse. Indtægtsbestemt socialhjælp og minimumspensioner kan også underminere incitamenterne til at arbejde (deltidsarbejde efter pensionering fra ens hovedbeskæftigelse eller med henblik på at tjene penge for at kunne dække ældre familiemedlemmers behov) og til at finansiere ens egen pension (personer med lave indtægter vil måske ikke forvente en pension, der er over niveauet for social bistand). I Sverige påpeger man for eksempel, at den garanterede pension kombineret med boligtilskud, progressiv beskatning og visse indkomstafhængige kommuneskatter udsætter personer med lave indtægter for høje marginalsatser. Derfor kan de i visse tilfælde ikke øge deres pensioner ved at arbejde mere. Der findes lignende problemer i andre medlemsstater. I Det Forenede Kongerige vil man sikre, at man i reglerne om behandling af opsparede midler i ordninger med indtægtsbestemte ydelser ikke straffer personer, der har sparet op gennem hele deres arbejdsliv. Generelt er medlemsstaterne enige om, at pensionssystemerne ved at kombinere de forskellige søjler skal opnå mere end at garantere en minimumsindkomst, der kun dækker basale behov.

74. Tyskland fremhæver problemet med ældre, der ikke hæver deres ydelser. Selvom de er berettiget til indtægtsbestemte ydelser, holder ældre mennesker sig ofte tilbage fra at gøre krav på dem, fordi disse udbetalinger kan blive modregnet hos deres børn af dagpengekontoen. I forbindelse med reformarbejdet skal der tages hånd om dette problem ved at indføre en særlov om behovsbaseret minimumssikring af ældre og invalide. Personer på 65 år og derover og permanent invalide voksne, som er mindrebemidlede i henhold til definitionen i loven om social bistand, får ret til indkomsttilskud uanset de krav, de eventuelt har i forhold til deres børn eller forældre.

### **3.3.2. Forøgelse af kvaliteten af de erhvervstilknyttede pensionsordninger og de privattegnede pensionsordninger**

75. Pensionsreformer, som sigter mod at give erhvervstilknyttede og privattegnede pensionsordninger en større rolle, skal også afhjælpe visse svagheder i disse ordninger. De systemer, hvor der ikke er mulighed for erhvervelse af rettigheder (som f.eks. i Portugal), og hvor der er lange karenstider på erhvervstilknyttede pensioner (som i Tyskland, hvor de ventes afkortet), gør det vanskeligt for personer, som ikke tilhører virksomhedens faste arbejdsstyrke eller er langtidsansatte, at optjene tilstrækkelige pensionsmidler. Høje administrationsgebyrer for privattegnede pensioner kan gøre dem lidet tiltrækkende for lavt lønnede arbejdstagere, og praksis med at lægge afgift på de første bidrag (front loading) medfører, at det er forbundet med høje omkostninger at forlade systemet igen. Irland og Det Forenede Kongerige har fremhævet dette problem og arbejder på at finde løsninger ("stakeholder pensions" i Det Forenede Kongerige og "Personal Retirement Savings Accounts" i Irland). Irland påpeger, at da det i dag primært er højt beskattede personer, der er dækket af erhvervstilknyttede pensionsordninger, gavner beskattningen af disse ordninger de mere velstillede uforholdsmæssigt meget. I Tyskland forsøger man gennem pensionsreformen at behandle dette problem ved at yde støtte til bidrag til private ordninger gennem tilskud til personer med en lav indkomst. På EU-plan er der behov for at gøre noget ved den manglende koordinering af de juridiske rammer for disse ordninger - især med hensyn til beskatning - for at fjerne forhindringer for mobilitet på tværs af grænserne. I takt med at flere og flere forlader sig på

ordninger under anden og tredje søjle, bliver det stadig vigtigere at føre tilsyn med disse ordninger.

76. Blandt de medlemsstater, som forsøger at fremme private, erhvervstilknyttede pensionsordninger, anerkender man, at der kan være et problem med lav og ulige dækning, og at visse sektorer, stillingskategorier og virksomhedstyper synes at halte bagefter. Problemets omfang varierer afhængigt af arbejdsmarkedsforholdene og overenskomsterne. Dækningsgraden er høj i Danmark (80%) og Sverige (90%), hvor disse ordninger, som alle er frivillige, understøttes af overenskomsterne. Problemet kan desuden afhjælpes ved at gøre det obligatorisk at deltage i disse ordninger, tilbyde kontante incitamerter (i stedet for skattemæssige incitamerter) for deltagelse i dem og lade arbejdsmarkedets parter gøre deltagelse obligatorisk for en hel sektor eller profession, hvilket er almindeligt i Nederlandene og overvejes i Belgien.

### **3.3.3. Solidaritet og omfordeling i pensionsystemerne**

77. En styrkelse af den forsikringsmatematiske forbindelse mellem bidrag og ydelser (et tiltag, som ville styrke pensionsordningernes beskæftigelsesincitament) ville ikke nødvendigvis svække solidariteten. I visse tilfælde kan stærkere forsikringsmatematiske forbindelser faktisk øge solidariteten. Sverige retter opmærksomheden mod den kendsgerning, at de gamle pensionssystemer gav personer med en uregelmæssig indkomst uberettigede fordele, fordi pensionerne var baseret på indtjeningen i de bedste 15 år i stedet for hele livet, og dette spørgsmål var også et vigtigt element i de italienske pensionsreformer. Under andre pensionsordninger risikerer man (ud fra et forsikringsmatematisk synspunkt) at forfordele bestemte arbejdstagere med jævn indtjening (navnlig personer med fysisk arbejde), hvis pensionerne udregnes på grundlag af endelig indkomst eller på grundlag af et antal år med høj indkomst, uden at der tages højde for hele bidragsperioden og kortere forventet levealder.
78. På den anden side sørger man i mange pensionsordninger for en omfordeling af ressourcerne til fordel for de mindre velhavende, når man f.eks. garanterer en minimumspension uanset beskæftigelse eller bidragenes størrelse, når afbrydelser af karrieren udløser pensionsrettigheder, eller når bidragene opkræves på alle typer indkomster, samtidig med at der er loft over ydelserne.
79. I lande med mange forskellige lovbestemte pensionsordninger (f.eks. for forskellige sektorer eller brancher) ser man ofte et behov for at harmonisere de forskellige ordninger. Dette er f.eks. tilfældet i Østrig og Finland, hvor man allerede har ændret tjenestemændenes pensionsordninger og rettet dem ind efter den almindelige ordning. Dette spørgsmål hænger også sammen med pensionssystemernes kompleksitet, der som påpeget af Grækenland kan få uønskede konsekvenser i form af forskelsbehandling af forskellige befolkningsgrupper og højere omkostninger for arbejdsgiverne.

### **3.3.4. Andre politikker med indflydelse på pensionisternes forholdsmæssige levestandard**

80. De ældres levevilkår afhænger ikke kun af udbetalingerne fra pensionsordningerne. Politikkerne vedrørende boligen, social- og sundhedssektoren, nedsatte priser på visse økonomiske eller kulturelle tjenester, socialhjælpsydelse, særlige regler vedrørende beskatning og bidrag samt hjælp fra familie og venner kan alle bidrage til forbedret livskvalitet og bedre social

integration. Det kan være vanskeligt at kvantificere disse elementer, men de kan have stor betydning for de ældres velfærd.

81. Mange medlemsstater ser ikke blot på fremtidens pensionsydelser, men også på de ældres levevilkår generelt. Således koordinerer en tværministeriel gruppe for ældre regeringens indsats i Det Forenede Kongerige. I Tyskland har et ekspertudvalg under forbundsregeringen ansvaret for at rapportere om de ældres situation som helhed, og i Danmark foretages der offentlige høringer med deltagelse af ældre. I Belgien har man nedsat et rådgivende udvalg for pensionister, som fremsætter kommentarer til love og lovforslag til regeringen, og som kan udspørge ministre om emner, der vedrører pensioner.
82. Områderne sundhedspleje og langvarig pleje er særlig vigtige for de ældre. De fleste medlemsstater oplyser, at pensionisterne nyder godt af nedsatte takster på eller tilskud til sundhedspleje og bestemte produkter såsom medicin. I visse tilfælde undtages de endda helt fra at betale, men dette forudsætter normalt en transbestemmelse. De, der lever under de værste forhold, er normalt sikret dækning under de sociale sikringsordninger. Medlemsstaterne lægger desuden stor vægt på forebyggelse og sund aldring ved udviklingen af socialsikrings- og sundhedsplejeordningerne, hvor man tilskynder de ældre til at deltage i sociale, fysiske og kulturelle aktiviteter.
83. De fleste medlemsstater påpeger, at der ydes særlig støtte til afhængige ældre. Denne støtte tager navnlig form af specifikke ydelser, som er baseret på afhængighedsgraden og i visse lande forudsætter en transbestemmelse. Der er desuden indført særlige forsikringer mod risikoen for afhængighed i de sociale sikringsordninger (f.eks. i Tyskland), og i andre lande tilskynder regeringen til det (f.eks. i Det Forenede Kongerige). I Frankrig, hvor man er i færd med at omlægge systemet, har man planer om at indføre afhængighedsydelser baseret på transundersøgelser. En anden mulighed er direkte tilvejebringelse af tjenesteydelser såsom hjemmehjælp. I Danmark yder de lokale myndigheder gratis hjemmehjælp, ligesom de tilbyder forebyggende besøg i hjemmet to gange om året til alle borgere på 75 og derover. For at fremme plejeaktiviteterne tilbyder man under Tysklands plejeforsikringsordning dækning af udgifter til plejere, herunder familiemedlemmer.
84. Hvad angår boligpolitikken, understreges det i de fleste rapporter, at størstedelen af pensionisterne ejer deres bolig. Nogle lande tilbyder imidlertid særlige (indtægtsbestemte) boligsikringsydelser til pensionister (i Luxembourg påtager en national solidaritetsfond sig f.eks. en del af udgifterne til indlogering af ældre i plejeinstitutioner). Andre forbeholder de ældre særbehandling vedrørende boligydelse og skattefradrag i forbindelse med indlogering (i Irland er skattefradraget for leje, der betales til privat indlogering f.eks. højere for de ældre: Personer på 55 år og derover kan få et husleje fradrag, der er mere end dobbelt så højt som det, der ydes personer på under 55). Desuden er der mulighed for særlig beskyttelse af ældre lejere og privilegeret adgang til socialt boligbyggeri.
85. Beskatning er endnu et vigtigt område, hvor de ældre kan få hjælp fra det offentlige. Fremgangsmåderne på dette område er meget forskellige. Nogle lande har ingen bestemte skatteregler for pensionister, mens andre anvender særligt lempelige regler, navnlig med hensyn til pensionsydelser.



86. Endelig påpeger de fleste medlemsstater, at de ældre nyder godt af rabatter ved offentlig transport, museumsbesøg, kulturelle begivenheder osv.

### **3.4. Tilpasning af pensionssystemerne til et samfund i forandring**

87. Pensionssystemernes manglende evne til at sikre alle ældre en passende indkomst skyldes til dels, at de ikke i tilstrækkelig grad tilpasses ændringerne i samfundet. Således er den traditionelle måde at sikre ældre kvinders velfærd på, nemlig efterladtepension, ikke længere tilstrækkelig i dagens samfund, hvor skilsmisser hører til dagens orden. Omvendt kan der blive mindre behov for efterladtepension, idet flere og flere kvinder har optjent deres egen ret til fuld pension. Pensionssystemerne skal desuden tilpasses forandringerne på arbejdsmarkedet, som medfører mere forskelligartede beskæftigelsesmønstre, og i højere grad afspejle den enkeltes ønsker i et samfund præget af befolkningens aldring. En pensionsmodel, som skal rumme alle, er ikke længere hensigtsmæssig.

#### **3.4.1. Ligestilling mellem mænd og kvinder i pensionssystemerne**

88. Pensionssystemerne har traditionelt taget hånd om kvindernes pensionsbehov gennem afledte rettigheder, som sikrede kvinder, der var afhængige af deres mands indtægt, en passende indkomst, hvis de blev alene. Desuden har det været almindeligt at lade kvinderne gå på pension i en tidligere alder end mænd, hvilket afspejler den statistiske iagttagelse, at mænd normalt er ældre end deres koner. For at de enkelte par kunne gå på pension samtidig, var det altså ønskværdigt med en lavere pensionsalder for kvinder.

89. De grundlæggende antagelser, der retfærdiggør direkte forskelsbehandling med hensyn til efterladtepension og pensionsalder, afspejler ikke længere virkelighedens verden i samme grad som tidligere, og de medfører i flere og flere tilfælde en utilfredsstillende situation for både kvinder (navnlig i tilfælde af skilsmisse eller separation) og mænd (f.eks. når deres indtægt er lavere end ægtefællens, eller når de har påtaget sig en større andel af de familiære forpligtelser). Denne direkte forskelsbehandling kan på den ene side kompensere for de karrieremæssige ofre, som det normalt er kvinder, der yder. På den anden side er der en risiko for, at de låser de traditionelle kønsroller fast, hvis bestemte fordele kun stilles til rådighed for kvinder, men ikke til mænd, som ellers gerne ville påtage sig en større andel af det familiemæssige ansvar.

***Sikre at pensionsordningerne støtter ligestillingen mellem mænd og kvinder***

Medlemsstaterne afskaffer i stigende grad direkte diskrimination mellem mænd og kvinder i deres pensionssystemer, idet de indfører andre foranstaltninger for at kompensere for handicaps på arbejdsmarkedet, som primært – men ikke nødvendigvis – kvinderne lider under.

90. Alle medlemsstater har således forpligtet sig til at afskaffe direkte forskelsbehandling. Denne forpligtelse er fastlagt i direktiv 79/7 om lovbestemte socialsikringsordninger og i direktiv 86/378 (ændret ved direktiv 96/97) om erhvervstilknnyttede sikringsordninger. Ikke desto mindre rummer direktiv 79/7 mulighed for midlertidigt at fastholde visse undtagelser. Således er den offentlige pensionsalder i Storbritannien i dag 65 år for mænd og 60 år for kvinder. Det er

dog vedtaget ved lov, at man gradvist mellem 2010 og 2020 indfører en pensionsalder på 65 for alle. I Belgien gør en lov fra 1997 det muligt gradvist at udligne pensionsalderen i den private sektor. Desuden gøres reglerne for beregning af pensionsydelse i den private sektor mere ensartede. Alle disse resultater skal opnås senest i år 2009. I Østrig fastholder man en forskel på fem år mellem mænds og kvinders pensionsalder i den lovbestemte pensionsordning (denne forskel findes ikke i tjenestemændenes ordning). Efterlønsalderen ventes udlicnet mellem 2019 og 2029, og den almindelige pensionsalder mellem 2024 og 2034. I en sag for nylig afgjorde De Europæiske Fællesskabers Domstol imidlertid, at visse bestemmelser inden for andre områder, som afspejler forskellene med hensyn til pensionsalderen, muligvis er ulovlige i henhold til EF-lovgivningen (*Buchner, C-104/98*). Denne afgørelse kan skabe et yderligere pres for at fjerne forskellene i pensionsalderen for mænd og kvinder i den østrigske lovgivning.

91. Et stort problem ved de private pensionsordninger er forskellen i mænds og kvinders bidrag og, når det gælder bidragsdefinerede ordninger, den ydelse, der udbetales til mænd og kvinder. Disse forskelle hænger sammen med kvindernes længere forventede levetid. Kønsspecifikke bidrag er almindelige i ordninger under tredje søjle (livsforsikring), og en given mængde kapital, der akkumuleres i en bidragsdefineret ordning vil normalt give en højere årsydelse for mænd end for kvinder. I Nederlandene har man dog i december 2000 indført lovgivning, der sikrer, at mænd og kvinder betaler lige store bidrag og modtager den samme pension fra bidragsdefinerede ordninger under anden søjle. Desuden har man gjort det muligt at vælge mellem efterladtepension og bedre individuelle pensionsrettigheder. I Italien skal der anvendes fælles satser for de to køn ved beregning af pensionsydelse. Under det nye svenske pensionssystem, som er bidragsdefineret, modtager mænd og kvinder med samme indtjening det samme pensionsbeløb på trods af kvindernes længere forventede levetid. Der sker således en omfordeling til fordel for kvinderne.
92. Medlemsstaterne erkender, at man ved at gå helt over til individuelle rettigheder ville efterlade mange kvinder uden tilstrækkelig pension på grund af deres lavere indtægt og ofte længere karriereafbrydelser. I de enkelte medlemsstater vælger man forskellige metoder til at tackle dette problem.
93. Mange medlemsstater vælger at yde kompensation til personer, som afbryder deres karriere af familiemæssige årsager. Perioder, hvor forældre selv passer deres børn, anses for at være beskæftigelsesperioder (i visse tilfælde på betingelse af en transbestemmelse), som giver ret til pension. I nogle lande, f.eks. Irland, garanteres man fuld pensionsdækning i perioder med deltidsbeskæftigelse og perioder, hvor man på fuld tid passer pårørende. Lande som Frankrig, Tyskland og Italien lægger bidragsperioder til kvinders pensionsopsparing, hvis de selv har passet deres børn. Frankrig tilbyder 1 - 2 års bidrag, mens Tyskland tilbyder tre års bidrag for børn, der er født efter 1992. Tyskland giver desuden højere pension til forældre, som arbejder på deltid i de første ti år af deres barns liv. Ved beregningen af pensionsydelse antages det, at disse forældre har en indkomst, der svarer til fuldtidsbeskæftigelse (op til gennemsnitsindkomsten) i stedet for deres nedsatte deltidsindkomst.
94. Efterladtepension er fortsat et vigtigt element i den sociale beskyttelse af ældre kvinder, selvom der i lovgivningen ikke skelnes mellem kvinder (enker) og mænd

(enkemænd). Så længe kvinderne har haft en lavere indtjening og lever længere end mændene, vil det primært være dem, der modtager efterladte pension.

95. Med indførelsen af garanterede minimumspensioner har mange medlemsstater desuden ydet et stort bidrag til bedre social beskyttelse af kvinder. Disse minimumspensioner tildeles uafhængigt af bidragene, og derfor yder de effektiv beskyttelse af kvinder med meget lav erhvervsfrekvens.
96. De fleste medlemsstater er desuden optaget af at forbedre kvindernes individuelle rettigheder. Dette slår man navnlig til lyd for i de nordiske lande og Nederlandene, som synes at favorisere helt kønsneutrale pensionsystemer af frygt for, at man ved at kompensere risikerer at fastlåse de traditionelle kønsroller, hvilket ikke er hensigtsmæssigt i et samfund, hvor der indgås færre og færre ægteskaber, og antallet af skilsmisser og separationer stiger. Individualisering af rettigheder gavner kun, hvis kvinderne rent faktisk kan opnå tilstrækkelige pensionsrettigheder. De fleste medlemsstater er interesserede i at forbedre kvindernes individuelle rettigheder og har udviklet forskellige metoder. Særlig vigtig er fordelingen af pensionsrettighederne i tilfælde af skilsmisse. I Tyskland kan unge par enes om fordelingen af pensionsrettighederne i løbet af deres ægteskab. Dette gavner normalt kvinderne.
97. I det lange løb vil en højere erhvervsfrekvens blandt kvinderne og en mindre lønforskel mellem mænd og kvinder sikre kvinderne bedre individuelle rettigheder. Det er endnu for tidligt at afgøre, i hvilket omfang dette vil reducere behovet for f.eks. efterladte pension, kreditering af bidragsperioder for børnepasning osv. Der er bred enighed om behovet for at sikre muligheder for børnepasning og uddannelse for at lette mødrene adgang til arbejdsmarkedet. Desuden er der nu enighed om vigtigheden af at tilskynde mændene til at påtage sig et større forældreansvar (for eksempel ved at gøre det lettere for fædre at tage forældreorlov).
98. Enkelte medlemsstaterne forsøger desuden at opstille økonomiske incitament for kvinderne til at på arbejdsmarkedet. For eksempel venter man i forbindelse med Tysklands pensionsreform øget ret til pensionsydelse for forældre, som er beskæftiget i barnets første ti leveår, men på nedsat tid. Målet med denne reform er at tilskynde kvinder til at holde så korte pauser i karrieren som muligt og vende tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt ved i det mindste at tage et deltidsjob. Endelig erkender man, at kvaliteten i kvindernes job skal øges, og at dette skal give sig udslag i mere lige løn og i mere ligelige pensionsrettigheder. Nogle medlemsstater understreger forbindelsen mellem bedre uddannelse for kvinder og ligeløn på den ene side og debatten om pensionsreform på den anden.

#### **3.4.2. Tilpasning af pensionssystemerne til de ændrede beskæftigelsesmønstre**

99. De fleste offentlige pensionsordninger rummer allerede rimelige muligheder for karriereafbrydelser og fleksible beskæftigelsesmønstre. I Tyskland har man for nylig udvidet den lovbestemte pensionssikring, så deltidsbeskæftigede med løs tilknytning til arbejdsmarkedet og visse typer af selvstændige behandles på samme vilkår som fastansatte. De vigtigste spørgsmål vedrører imidlertid adgang til tillægspensionsydelser og disses kvalitet.
100. Arbejdstagere, hvis behov ikke opfyldes af indkomstkompensationen fra deres lovbestemte pensionsordning, nyder ikke automatisk godt af en erhvervstilknyttet

pensionsordning. Der sker i dag en betydelig vækst i de erhvervstilknyttede pensionsordninger i fem medlemsstater: Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Irland, Danmark og Sverige. I Det Forenede Kongerige og Irland er kun omkring halvdelen af arbejdsstyrken omfattet af erhvervstilknyttede ordninger, mens over 80% er omfattet i Danmark, Nederlandene og Sverige. Det, der primært afgør omfanget af ordninger under anden søjle, synes således ikke at være den første søjles størrelse, men andre faktorer med afgørende indflydelse på udviklingen inden for erhvervstilknyttede pensionsordninger. I denne forbindelse synes arbejdsmarkedsforholdene at være særlig vigtige sammen med arbejdsmarkedets parter evne til at enes om udstrakt brug af erhvervstilknyttede pensionsordninger. I Belgien har man også planer om at fremme erhvervstilknyttede pensionsordninger gennem overenskomstforhandlingerne.

101. Man vil desuden forsøge sig med andre metoder, som navnlig er rettet mod arbejdstagere med lave indkomster. Tyskland vil tilbyde direkte tilskud ud over de langt mere almindelige skattemæssige incitamenter, mens Det Forenede Kongerige indfører "Stakeholder Pensions" - et billigt produkt med rettighedsoverførsel, som skal opfylde behovene hos arbejdstagere med moderate indkomster. Alle arbejdsgivere med mere end fem ansatte, som ikke tilbyder erhvervstilknyttede pensionsordninger, skal fra og med oktober 2001 tilbyde deres ansatte en "Stakeholder Pension". Derudover træffer Det Forenede Kongerige foranstaltninger for at sikre, at man i de erhvervstilknyttede ordninger under anden søjle gør det muligt for den enkelte at påtage sig mindre krævende arbejde eller deltidsjobs hos deres nuværende arbejdsgiver, uden at dette påvirker deres pensionsrettigheder uforholdsmæssigt meget.

102. Et andet vigtigt aspekt i forhold til erhvervstilknyttede pensioner er muligheden for at overføre de optjente rettigheder. De fleste medlemsstater har indført obligatorisk erhvervelse af rettigheder, således at arbejdstagere, der forlader deres arbejdsplads, før de når pensionsalderen, ikke mister retten til alle deres pensionsydelse. Fristerne for endelig erhvervelse af rettigheder, karenperioder (dvs. den periode i beskæftigelse, der kræves, før man kan deltage i en erhvervstilknyttet ordning)

***Lette tilpasningen til arbejdsmarkedet***

Mange erhvervstilknyttede pensionsordninger påfører stadig arbejdstagerne store omkostninger, hvis de skifter job eller sidder i specielle ansættelsesforhold. Medlemsstaterne skal overveje, hvordan det kan gøres lettere at få adgang til disse ordninger og overføre optjente rettigheder.

og krav vedrørende minimumsalder kan imidlertid gøre det meget vanskeligt for arbejdstagere i mere fleksible ansættelsesforhold at optjene rettigheder under erhvervstilknyttede pensionsordninger. Selv for dem, der har erhvervet en pensionsrettighed, vil det at skifte arbejde ofte medføre en væsentlig reduktion i det fremtidige pensionsbeløb.

103. I den danske fremgangsmåde ved udvikling af en anden søjle med funderede, bidragsdefinerede, erhvervstilknyttede ordninger har man tilsyneladende formået at undgå denne effekt. Her er der tale om omfattende ordninger uden sundhedskriterier eller karenperioder, med umiddelbar erhvervelse af rettigheder og uhindret mulighed for overførsel af optjente rettigheder, hvor man tilbyder alders-, invalide- og efterladtepension og dækker hele overenskomstråder. Selvom systemet er baseret på private, funderede ordninger, der er knyttet til

ansættelseskontrakten, skaber det således ingen hindringer for arbejdskraftens mobilitet.

104. Selvom denne fremgangsmåde således synes at sikre gode erhvervstilknyttede pensionsordninger for mobile arbejdstagere, bør der generelt rettes øget opmærksomhed mod at sikre effektive ordninger i andre medlemsstater, hvor ordninger under den anden søjle ventes at spille en stor rolle i pensionssystemet.
105. Mange medlemsstater har forskellige lovbestemte socialsikringsordninger for forskellige former for arbejdstagere (f.eks. selvstændige, funktionærer og arbejdere, minearbejdere og offentligt ansatte). Disse ordninger afspejler i mange tilfælde ikke længere nutidens arbejdsmarked, hvilket kan vise sig i det faldende antal aktive medlemmer, og en reform af dem står højt på den politiske dagsorden. Et forsøg på at integrere dem i eller harmonisere dem med den almindelige, lovbestemte ordning kan nemt møde politisk modstand, ikke mindst fordi ordningerne ofte svarer til både den første og den anden søjle. Således har man i Østrig planer om en reform af socialsikringssystemet med henblik på at gøre det mere effektivt og sænke administrationsomkostningerne. Harmonisering af de forskellige ordninger for bestemte faggrupper (arbejdere, funktionærer, selvstændige, landmænd, jernbanearbejdere osv.) bør dog ikke sænke den høje kvalitet i den sociale sikring.

### **3.4.3. Individuelle valg og fleksibel pensionering**

106. Et af de vigtigste valg for den enkelte i forhold til pensionssystemet er pensionsalderen. Dette emne er blevet drøftet i forbindelse med behovet for at hæve den reelle pensionsalder (se afsnit 3.2.1). Selvom der er en klar tendens i retning af at stramme betingelserne for at gå på efterløn, hvilket vil indskrænke den enkeltes valgmuligheder, ser man også mange bestræbelser på at indføre mere fleksible overgangsordninger fra beskæftigelse til pensionering. De forsikringsmatematiske forbindelser mellem bidrag og ydelser kan sammen med en fleksibel pensionsalder bidrage til at ruste den enkelte bedre til at træffe beslutningen om, hvornår vedkommende vil gå på pension.
107. Mange reformer medfører også, at den enkelte får flere valgmuligheder – og dermed øget ansvar – vedrørende pensionsudbydere og investeringsstrategier. Dette gælder i de tilfælde, hvor det er muligt at fravælge en ellers obligatorisk ordning (Det Forenede Kongerige), og hvor man kan vælge, at en bestemt pensionsudbyder skal forvalte en del af ens bidrag (Sverige), og hvor en nedsættelse af de offentlige ydelser giver mere spillerum for den tredje søjle (Tyskland). I disse tilfælde er det afgørende, at der oplyses grundigt om konsekvenserne af bestemte valg, da en forkert beslutning kan få stor betydning for den fremtidige pensionsydelse og samtidig være vanskelig at ændre.

## **4. De nationale reformprocesser og Den Europæiske Unions rolle**

108. Pensionssystemerne er centrale elementer i den europæiske sociale model, og de berører en større gruppe borgere i længere tid end nogen anden form for social beskyttelse. Samtidig påvirker de økonomien væsentligt på forskellige måder, hvilket gør reformer vanskelige og politisk følsomme. Det fremgår klart af medlemsstaternes svar, at de er meget opmærksomme på det og ved, at den

politiske proces kan være lige så afgørende for, om et forsøg på reform lykkes eller fejler, som indholdet af reformforslaget. Derfor sigter medlemsstaterne typisk ikke blot mod at rejse flertal for reformer, men mod at nå en løsning i enighed, som – selvom ikke alle aktører støtter den – stort set kan accepteres af alle. Denne stræben efter enighed er desuden afgørende for pensionssystemernes stabilitet på lang sigt. Hvis de blev omlagt efter hvert regeringsskifte, ville det være umuligt for den enkelte at planlægge sin pensionering.

#### **4.1. Metoder til opnåelse af den enighed, der er nødvendig for at gennemføre reformerne og sikre tiltro i befolkningen**

109. Bred enighed om pensionsreformer understreges ikke kun som en prioritet i rapporterne fra lande med en lang tradition for konsensus såsom Nederlandene, Finland og Danmark. Vigtigheden heraf understreges også i rapporterne fra f.eks. Frankrig, Det Forenede Kongerige, Italien, Spanien og Tyskland. I rapporten fra Det Forenede Kongerige nævnes regeringens intentioner om at sikre national konsensus om pensionsreformen. I den franske fremhæves behovet for debat, samordning og gennemskuelse. I rapporten fra Italien anses en bred og oplyst debat for at være et grundlæggende middel til at sikre konsensus. Tyskland understreger, at større reformer kræver den bredest mulige konsensus, og i Spanien venter man, at den igangværende reformproces vil skride fremad i overensstemmelse med den såkaldte Pacto de Toledo fra 1995, som er stærkt konsensusorienteret. I Irland har pensionspolitikken og -reformen siden 1980'erne været et produkt af omfattende høringer af arbejdsmarkedets parter og andre berørte parter, både gennem en særlig pensionsstyrelse og partnerskabsprocessen.
110. Den konsensus, der opnås, kan møde forfatningsmæssige begrænsninger. I visse medlemsstater kan borgerne gøre indsigelser mod ny lovgivning ved forfatningsdomstolen. Således anfører Østrig, at landets forfatning yder beskyttelse mod pludselige forandringer af lovgivningen, og at den lov, der fra og med den 1. oktober 2000 hæver minimumsalderen for overgang til efterløn for tiden behandles ved forfatningsdomstolen. Det spørgsmål, der er rejst, går på, hvor lange overgangsperioderne skal være, for at pensionsreformerne er forenelige med forfatningen. Muligheden for at gøre disse indsigelser kan øge pensionssystemernes stabilitet og forudsigelighed, men den kan også gøre det sværere at reagere hurtigt og beslutsomt på de udfordringer, der møder pensionssystemet.
111. Den proces, der fører frem til en beslutning om pensionsreform, er ofte vigtig for at nå en bred, konsensusbaseret aftale. Dette afspejles klart i den energi, som mange medlemsstater lægger i at udforme processen som en række faser med analyse, debat, udarbejdelse af reformforslag, yderligere debat, høringer og forhandlinger, før den endelige beslutning træffes. Ofte er man meget omhyggelig med at sikre, at der afsættes tilstrækkelig tid til hver fase, og at processen bliver gennemskelig. Visse medlemsstater planlægger desuden en opfølgingsfase, hvor man holder et vågent øje med gennemførelsen og de fremtidige ændringer i den tilgrundliggende demografiske, sociale og økonomiske situation. Den langtrukne svenske reformproces i 1990'erne, hvor man udtrykkeligt forsøgte at fjerne den hidtidige skarpe opdeling i pensionspolitikken, fulgte dette mønster. Processen anvendes også af andre medlemsstater, uanset om de som Frankrig,

Spanien, Østrig og Grækenland allerede overvejer yderligere pensionsreformer eller planlægger og forbereder en proces hen imod en pensionsreform, som f.eks. Belgien.

112. Nem adgang til objektiv information opfattes ikke overraskende som en forudsætning for at få en offentlig debat med substans. Mange medlemsstater har allerede processer og institutioner, som gør det muligt for myndighederne og befolkningen at udveksle oplysninger om pensionssystemets nuværende og fremtidige form. Men disse anses ikke altid nødvendigvis for at være tilstrækkeligt neutrale. For at afpolitiser analysearbejdet og yde et officielt bidrag til debatten kan der derfor være behov for at nedsætte nye rådgivende organer. I Frankrig er regeringen i færd med at nedsætte et nyt råd bestående af parlamentsmedlemmer, arbejdsmarkedsparter og eksperter. Rådets primære opgaver består i at overvåge de økonomiske, sociale og demografiske forandrings indvirkning på pensionerne og at rapportere jævnlige til regeringen og parlamentet. Rapporterne vil blive stillet til rådighed for offentligheden. Østrig har ligeledes for nylig nedsat et ekspertudvalg, som skal overvåge udviklingen i pensionssystemet på lang sigt. Italien nedsatte i 1995 *Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (NVSP)*, som overvåger tendenserne på pensionsområdet og vurderer den økonomiske effekt af eventuelle reformer.
113. Det er desuden vigtigt at indhente objektive oplysninger og vise, at man er indstillet på aktivt at søge dem. Under forberedelserne af anden fase af pensionsreformen har den græske regering bestilt en undersøgelse af langtidssudsigterne for det græske system hos en uafhængig, international aktuar.
114. Et andet problem vedrører pensionsspørgsmålets kompleksitet og meget lange tidshorisonter. Der er et udtalt behov for en tydelig oversigt over valgmulighederne, som skal forelægges interesserede lægfolk og i sidste ende vælgerne. De rådgivende organer, såsom de ovenfor nævnte, skal muligvis stå for produktion af lettilgængelige, populære fremstillinger af problemer og løsninger.
115. De fleste medlemsstater mener, at det er afgørende at høre arbejdsmarkedets parter om reformplaner. Nederlandene og Danmark påpeger, at der er dele af pensionspolitikken – bl.a. den, der vedrører de erhvervstilknyttede pensionsordninger under anden søjle baseret på overenskomster – hvor man ikke kan opnå noget uden accept og støtte fra arbejdsmarkedets parter. Den anden søjle i det lovbestemte pensionssystem i Frankrig, Finland og Luxembourg reguleres i to- eller trepartsinstitutioner. Mange medlemsstater har vidtfavnende institutioner til brug ved høring af arbejdsmarkedets parter og diverse andre interesseorganisationer om emner som pension. Belgien har f.eks. en veludviklet række institutioner til høring af parlamentarikerne, arbejdsmarkedets parter og organisationer, der repræsenterer de ældre. I Irland anvender man en pensionsstyrelse som rådgivende organ vedrørende pensionsreformer. Det blev nedsat i 1990 med henblik på at regulere de erhvervstilknyttede pensionsordninger, og her sidder repræsentanter for arbejdsmarkedets parter, regeringen og andre interesserede parter.
116. I nogle medlemsstater er det almindeligt også at høre de organisationer, der repræsenterer de ældre. Desuden forsøger man i en række medlemsstater at inddrage vælgerne og modtagerne selv. I Sverige sendte man omfattende informationsmateriale ud til alle borgere, der ville blive berørt af den nye reform, under ændrings- og gennemførelsesprocessen. Den svenske regering venter

desuden, at de årlige opgørelser, som alle borgere modtager, vil bidrage til at øge bevidstheden om det nye system og holde den offentlige debat om pensionsforholdene kørende.

117. Bestræbelserne på at sikre konsensus bør dog ikke foregå på bekostning af politisk lederskab. Således begrundes Sverige den vellykkede gennemførelse af landets pensionsreform med, at de politiske partier først drøftede den indbyrdes. Dette satte partiernes repræsentanter i stand til at undersøge en bredere vifte af muligheder, hvilket i sidste ende førte til et nyskabende kompromis, som man muligvis ikke havde kunnet nå, hvis arbejdsmarkedets parter og andre etablerede interessegrupper var blevet inddraget fra starten. I Spanien har et særligt parlamentsudvalg siden juni 2000 arbejdet på et forslag til forlængelse af den såkaldte Pacto de Toledo.

#### **4.2. Status over fremskridtene i de nationale reformprocesser**

118. Flere medlemsstater udtrykker overbevisning om, at de har opnået et pensionssystem, som er rimeligt bæredygtigt i lyset af befolkningsaldringen. Sverige og Italien har for eksempel fået hovedtrækkene i deres radikale reformer fra midten af 1990'erne på plads og betragter sig selv som værende på sikker kurs mod at imødegå de fremtidige udfordringer. I Nederlandene ser man kun et lille behov for reform af landets pensionssystem. I Danmark mener man, at situationen er holdbar, så længe man fortsat lægger vægt på gældsafvikling og beskæftigelsesfremme, bl.a. blandt personer med nedsat arbejdsevne. Efter den finske regerings mening er det nuværende pensionssystem effektivt, men det kan videreudvikles. Ikke desto mindre er der i de fleste af disse lande stadig betydelige muligheder for at øge erhvervsfrekvensen blandt ældre arbejdstagere, navnlig dem på over 59 år.
119. En lang række lande beskæftiger sig for tiden med reformer. I Tyskland forberedes en omfattende reform, og man venter, at den vil være tilstrækkelig til at tage udfordringerne op i de kommende årtier. Irland fokuserer på en eventuel reform af pensionsordningerne for offentligt ansatte. I Belgien regner man med at kunne gennemføre de nødvendige reformer med held. Frankrig vedtog omfattende reformer i begyndelsen og midten af 1990'erne og forbereder sig nu på endnu en runde med væsentlige reformer. I Det Forenede Kongerige forsøger man at finde en ny social ligevægt i pensionssystemet ved at forbedre situationen for mellem- og lavindkomstgrupperne. Således tilføjer man nye elementer i både den offentlige og den private del af pensionssystemet samtidig med, at man øger værdien af folkepensionen under den første søjle. Portugal er nu efter en periode med debat og høringer efterfulgt af parlamentets vedtagelse af principperne for en reform i færd med at udarbejde de juridiske detaljer ved reformen og forberede dens gennemførelse. I foråret indledte den græske regering den anden og afsluttende runde af pensionsreformerne ved at udsende prognoser pensionssystemets fremtid og de udfordringer, det vil blive stillet overfor. Den græske regering er nu i færd med at opbygge så bred en konsensus som muligt med opbakning fra de parlamentariske partier og arbejdsmarkedets parter om de bedste metoder til at imødegå disse udfordringer. I erkendelse af, at en udsættelse af reformerne i sidste ende kan medføre højere justeringsomkostninger, har regeringen understreget vigtigheden af at bringe denne proces til en vellykket



afslutning. I tråd med Pacto de Toledo forbereder Spanien en række gradvise ændringer af landets folkepensionssystem. På det politiske plan har Spanien iværksat reformprocessen for længe siden, men landet står stadig over for et eventuelt behov for nye reformer for at gøre systemet bæredygtigt set i lyset af befolkningsaldringen. I Irland retter man opmærksomheden mod at udvide tillægspensionernes dækning ved at indføre særlige private pensionsopsparingskonti (Personal Retirement Savings Accounts (PRSA)), ligesom man overvejer en reform af pensionsordningerne for offentligt ansatte.

### **4.3. *Værdien af europæisk samarbejde***

120. Som Kommissionen understregede i sin meddelelse fra oktober 2000, er det op til medlemsstaterne at afgøre, hvilke pensionssystemer de ønsker, og hvilke politikker der kræves for at sikre de ældre en tilstrækkelig indkomst uden at sætte de offentlige finansers stabilitet på spil, underminere beskæftigelsesincitamenterne og fortrænge andre vigtige poster på det offentlige budget. På trods af, at medlemmerne af Den Europæiske Union er meget forskelligartede, står de over for fælles udfordringer og mål med hensyn til pensionssystemerne. De er desuden forpligtet af en række principper vedrørende bl.a. lighed og social samhørighed, som kendetegner den europæiske sociale model. Derfor er det nyttigt for medlemsstaterne at koordinere deres indsats og udveksle synspunkter og oplysninger om fremgangsmåder og planlagte eller igangværende reformer. De nationale valg og prioriteter i strategierne og selve reformprocessen forbliver dog medlemsstaternes ansvar. Den Europæiske Unions rolle vil være at bistå medlemsstaterne med gradvist at udvikle deres egne politikker, og Det Europæiske Råd understregede på sit møde i Stockholm, at den åbne koordinationsmetode bør anvendes fuldt ud på dette område.