

Tillräckliga och stabila pensioner

En rapport från kommittén för socialt skydd om den framtida utvecklingen av det sociala skyddet

Följebrev från kommittén för socialt skydd till rådet (sysselsättning och socialpolitik)	2
1. Inledning: pensionerna och den samordnade strategin för att modernisera det sociala skyddet.....	1
2. Utmaningar för pensionssystemen	4
2.1. Demografi och hållbarhet.....	5
2.2. Nya anställningsmönster	11
2.3. Familjestrukturens utveckling.....	13
3. Möta utmaningarna	14
3.1. Insyn och förutsägbarhet	15
3.2. Trygga pensionssystemens ekonomiska hållbarhet.....	16
3.2.1. Effekterna av ökad sysselsättning	17
3.2.2. Rättvis fördelning av de ekonomiska konsekvenserna av en åldrande befolkning mellan generationerna	24
3.2.3. Ökat handlingsutrymme i budgeten	28
3.3. Bibehålla den sociala sammanhållningen	29
3.3.1. Risk för fattigdom bland äldre	31
3.3.2. Bättre tjänstepensioner och privata pensioner.....	32
3.3.3. Solidaritet och omfördelning i pensionssystemen.....	33
3.3.4. Andra åtgärder som påverkar pensionärernas relativa levnadsstandard	34
3.4. Anpassa pensionssystemen till ett samhälle i förändring.....	36
3.4.1. Jämställdhet i pensionssystemen.....	36
3.4.2. Anpassa pensionssystemen till ändrade anställningsmönster.....	39
3.4.3. Individuella val och flexibel pensionering.....	41
4. Nationella reformprocesser och Europeiska unionens roll	42
4.1. Metoder för att skapa samförstånd i fråga om reformerna och stärka allmänhetens förtroende	42
4.2. Lägesrapport om de nationella reformprocesserna	45
4.3. Värdet av ett europeiskt samarbete	46

Följebrev från kommittén för socialt skydd till rådet (sysselsättning och socialpolitik)

1. Denna rapport från kommittén för socialt skydd har utarbetats efter att Europeiska råden i Lissabon, Feira och Stockholm gett gruppen mandat att utreda framtiden för socialt skydd på lång sikt och då särskilt uppmärksamma pensionssystemens hållbarhet. I rapporten, som är ett led i det ökade samarbetet på området för socialt skydd, presenteras de första resultaten av kommitténs arbete med strategier för att komma till rätta med problemet med en åldrande befolkning. Rapporten bygger dels på de nationella rapporter som alla medlemsstater lämnade in i februari 2001 på grundval av ett frågeformulär som utarbetats av kommittén för socialt skydd, dels på de preliminära resultaten av en analys som gjorts av kommittén för ekonomisk politik i fråga om vilka konsekvenser en åldrande befolkning får för de offentliga finanserna. Man har även beaktat den strategi som först beskrevs i kommissionens meddelande av den 11 oktober 2000 och som bekräftades i den lägesrapport från högnivågruppen för socialt skydd som lämnades in till Europeiska rådet i Nice i december 2000. Rapporten har diskuterats med kommittén för ekonomisk politik.
2. I linje med den strategi som antogs vid Europeiska rådets möte i Nice undersöker man i rapporten vad som behövs för att se till att pensionssystemen ger pensionärerna en **tillräcklig inkomst med trygg finansiering, som inte destabiliserar de offentliga finanserna eller innebär en alltför stor börda för framtida generationer**, samtidigt som man värnar om rättvisa och solidaritet och **tillgodoser de nya behov som individer och samhället som helhet har**. Hållbara pensionssystem kräver att medborgarna har förtroende för systemens framtid på längre sikt. Detta förtroende kan dock undergrävas av de tvivel som många har idag när det gäller pensionssystemens förmåga att klara av en åldrande befolkning enligt de prognoser som gjorts. Det är endast genom en **övergripande strategi bestående av en rad olika åtgärder som syftar till att se till att pensionssystemen kan uppnå de sociala målen på längre sikt** som man kan **bibehålla och stärka allmänhetens förtroende för pensionssystemen** i medlemsstaterna. Huvudsyftet med denna rapport från kommittén för socialt skydd är att redogöra för inslagen i en sådan övergripande strategi och för olika sätt att få sysselsättningspolitiken, den ekonomiska politiken och trygghetspolitiken att samverka på ett positivt sätt.
3. Kommittén för socialt skydd anser därför att frågan om hållbara pensionssystem med tanke på de demografiska och samhällsliga utmaningar som väntar inte kan begränsas enbart till den ekonomiska dimensionen. Hållbara pensionssystem på lång sikt kräver att man möter följande tre utmaningar:
 - Att **trygga pensionssystemens förmåga att uppnå de sociala målen** när det gäller att tillhandahålla en trygg och tillräcklig inkomst till pensionärer och deras familjemedlemmar och, i kombination med systemen för hälso- och sjukvård och äldreomsorg, säkerställa drägliga levnadsvillkor för alla äldre människor.

- Att se till att **pensionssystemen är ekonomiskt stabila**, så att de konsekvenser en åldrande befolkning får för de offentliga finanserna i framtiden inte äventyrar budgetstabiliteten eller leder till en orättvis resursfördelning mellan generationerna.
 - Att öka **pensionssystemens förmåga att anpassa sig till de nya behov som individer och samhället som helhet har** och därigenom bidra till ökad flexibilitet på arbetsmarknaden, lika möjligheter för kvinnor och män i arbetslivet och när det gäller socialt skydd samt en bättre anpassning av pensionssystemen till individuella behov.
4. Kommittén anser att man för att möta dessa utmaningar måste utarbeta politiska riktlinjer som främjar **största möjliga insyn och förutsägbarhet** och som **innebär ett bibehållet förtroende bland medborgarna**. Systemens långsiktiga stabilitet kan garanteras enbart om pensionsreformerna **grundas på ett brett stöd i samhället** från alla relevanta aktörer. Kommittén föreslår att dessa strategier även skall ligga till grund för det framtida samarbetet på europeisk nivå på detta område.
 5. En strategi för att göra pensionssystemen hållbara bör framför allt angripa **orsaken till problemet**, nämligen **den ökande obalansen mellan antalet förvärvsarbetande och antalet pensionärer** – dvs. mellan avgiftsbetalare och mottagare. Enligt riktlinjerna från Lissabon bör sökandet efter reformstrategier som uppfyller detta krav **vara en del av en målinriktad åtgärd för att återupprätta den fulla sysselsättningen och öka förvärvsfrekvensen, särskilt bland kvinnor och äldre arbetstagare**. Detta skall uppnås genom att man vidtar åtgärder mot arbetslöshet, säkerställer en hög nivå på kvalifikationer och anställbarhet och förbättrar villkoren för kvinnors och äldre arbetstages deltagande på arbetsmarknaden. Kommittén för socialt skydd fäster särskild vikt vid det nya målet, som antogs vid Europeiska rådets möte i Stockholm, att öka den genomsnittliga sysselsättningen i EU bland äldre kvinnor och män (55-64 år) till 50 % senast 2010.
 6. En höjning av sysselsättningsnivån förutsätter en starkt reforminriktad ekonomisk politik, socialpolitik och sysselsättningspolitik. För detta krävs det att man genomför en politik med vars hjälp man väsentligt kan **sänka arbetslösheten och öka förvärvsfrekvensen, i synnerhet för kvinnor och äldre arbetstagare**. En ökning av kvinnors förvärvsfrekvens kräver bland annat att man vidtar åtgärder för att **göra det lättare att förena yrkesliv och familjeansvar**. Bristen på stödtjänster till familjer utgör ett hinder för att behålla kvinnorna på arbetsmarknaden. Många medlemsstater framhöll behovet av sådana tjänster i sina rapporter.

7. Det är inte möjligt att uppnå de allmänna sysselsättningsmål som fastställdes i Lissabon utan att **öka förvärvsfrekvensen bland äldre**. Därför måste pensionssystemen och andra aspekter av skatte- och förmånssystemen anpassas **för att uppmuntra människor att stanna kvar längre i arbetslivet och för att få arbetsgivarna att behålla äldre anställda** (begränsad användning av förtidspensionering, ändrad pensionsålder eller avgiftsperiod för att få full pension, mer flexibla regler i fråga om pensionering för att ta hänsyn till individuella önskemål, starkare försäkringsmässig koppling mellan avgifter och förmåner); för att skapa **mer gynnsamma förhållanden för fortsatt anställning och rekrytering av äldre arbetstagare** och för att **angripa problemen med åldersdiskriminering** i arbetslivet och när det gäller tillgång till utbildning. Medlemsstaternas rapporter visar att dessa frågor förts upp högt på den politiska dagordningen och att de sätts i samband med den mer allmänna frågan om "ett aktivt åldrande" och äldre människors roll i samhället. Reformarbetet inriktas främst på att öka den faktiska pensionsåldern genom att skapa incitament att fortsätta arbeta längre. Detta innebär en **trend mot mer flexibla pensionssystem**, vilket leder till att den lagstadgade pensionsåldern förlorar alltmer i betydelse.
8. Även om man uppnår en hög sysselsättningsgrad kommer pensionsutgifternas andel av BNP i många fall att öka kraftigt, enligt analysen från kommittén för ekonomisk politik. **Betydande reforminsatser inriktade på pensionssystemens parametrar och struktur** (t.ex. förmånernas storlek, villkor för att få pension, indexering av pensioner, pensionsålder, de olika pelarnas relativa tyngd osv.) har lyfts fram av medlemsstaterna och många av dessa reformer genomförs redan. I vissa medlemsstaterna kan dock ytterligare åtgärder behöva vidtas. Pensionsreformerna måste inte bara beakta de ekonomiska konsekvenser som en åldrande befolkning får. De måste också bidra till målet social sammanhållning genom att ge alla äldre en tillräcklig pension så att de kan bibehålla en rimlig levnadsstandard och genom att säkerställa en viss grad av omfördelning och solidaritet. I den mån det ges ökat utrymme för den andra och tredje pelarens pensioner kommer det också att bli viktigare att sådana kompletterande system regleras och övervakas på lämpligt sätt. Av medlemsstaternas rapporter framgår också tydligt att en faktisk eller planerad övergång till tjänstepensioner och privata pensioner **inte innebär att man frångår de grundläggande principerna och sociala målen för pensionssystemen**. Medlemsstaterna anger också att de inte planerar några radikala omvandlingar av pensionssystemen. De nationella rapporterna innehåller i allmänhet pragmatiska strategier för att förbättra de befintliga systemen. Detta avspeglar de slutsatser som dras i aktuella analyser att inget enskilt slag av pensionssystem (fördelningssystem eller premiereservsystem, privat eller offentligt system, fastställd förmån eller fastställd avgift) kan betraktas som överlägset i sig.

9. Ett mycket viktigt inslag i de nationella reformstrategierna är **den övergripande förvaltningen av de offentliga finanserna**. När medlemsstaterna redogör för hur de avser att hantera de ökade utgifterna på grund av den åldrande befolkningen inriktar de sig ofta på fördelarna med att **minska statsskulden**, vilket föreslås i rapporten *De offentliga finansernas bidrag till tillväxt och sysselsättning: att förbättra kvalitet och hållbarhet*, som kommissionen och rådet (Ekofin) lade fram vid Europeiska rådets möte i Stockholm. Detta skulle leda till **minskade ränteutgifter i framtiden**, vilket i sin tur skulle ge ökat utrymme i budgeten för åtgärder som syftar till att tillgodose de behov som hänger samman med den åldrande befolkningen. Många medlemsstater vill ge en tydlig signal att dagens sparåtgärder innebär ökat utrymme för framtida pensionsutgifter och har **skapat särskilda reservfonder** för detta ändamål.
10. De nationella rapporterna visar att **reformarbetet inte enbart skall betraktas som inriktat på den demografiska utmaningen**, utan som en del av en bredare insats för att **modernisera pensionssystemen och anpassa dem till de nya behov som individer och samhället som helhet har**. Kvinnors ändrade roll i samhället, en mer flexibel arbetsmarknad, större valfrihet för individen samt ändrade familje- och hushållsstrukturer är alla faktorer som i olika utsträckning avspeglas i de nationella reformprogrammen. Dessutom arbetar medlemsstaterna för att öka systemens sociala verkan (förbättra täckningen, särskilt när det gäller de kompletterande systemen, stärka betoningen på att minska orättvisorna, särskilt mellan män och kvinnor, lösa problemen med oförenliga krav genom att införa nya anställningsformer).
11. **Äldres levnadsvillkor bestäms inte enbart av kontantbetalningar från pensionssystemet**. Bostadspolitikerna och politiken för hälso- och sjukvård, äldreomsorg och sociala tjänster, särskilda skatteregler för äldre och sänkta priser för vissa ekonomiska eller kulturella tjänster kan bidra till en bättre livskvalitet och en starkare social integrering. De sociala och ekonomiska aspekterna på de offentliga åtgärder som vidtas på dessa politikområden måste beaktas i det framtida samarbetet i fråga om konsekvenserna av en åldrande befolkning.

12. Den undersökning som genomfördes av kommittén för socialt skydd visar tydligt att målet att garantera tillräckliga och stabila pensioner inte kan uppnås enbart genom anpassningar av pensionssystemet. Den demografiska utmaningen **kräver samordnade och ömsesidigt stödjande insatser på tre breda politikområden – socialt skydd, sysselsättning och offentliga finanser**. Socialpolitiken måste säkerställa att alla får **en tillräcklig pension utan att det innebär en alltför stor börda för den förvärvsarbetande befolkningen**. Ett viktigt instrument i detta avseende är **ökat incitament att arbeta längre**. Sysselsättningsstrategin måste **förbättra sysselsättningsmöjligheterna, särskilt för kvinnor och äldre arbetstagare** och se till att arbetstagarna har **de kvalifikationer som efterfrågas**. Den ekonomiska politiken måste också leda till att **tillväxtpotentialen i ekonomin utnyttjas fullt ut** och därigenom främja ökad sysselsättning. Den ekonomiska politiken måste också säkerställa **sunda offentliga finanser**, så att ytterligare budgetmedel kan ställas till förfogande för de behov som en åldrande befolkning kommer att medföra i framtiden.
13. Kommittén för socialt skydd betonar vikten av slutsatserna från Europeiska rådets möte i Stockholm, där man förordar att den öppna samordningsmetoden skall användas när det gäller pensioner, samtidigt som man ser till att subsidiaritetsprincipen beaktas på vederbörligt sätt och erkänner att det är de enskilda medlemsstaterna som har ansvaret för sina pensionssystem. Man framhåller också betydelsen av ett utbyte med kandidatländerna i fråga om pensionsreformer. Kommissionen kommer i ett nytt meddelande att föreslå lämpliga mål och arbetsmetoder för det framtida samarbetet inom EU i dessa frågor, med beaktande av de gemensamma mål och principer som kommissionen lagt fram i sitt meddelande från oktober 2000 och slutsatserna i denna rapport. Det kommer också att bli nödvändigt att utveckla lämpliga samordningsmekanismer med politikområdena sysselsättning och ekonomisk politik/offentliga finanser. Det kommer att krävas ett sådant samarbete mellan olika politikområden för att genomföra den tredelade strategi med högre sysselsättning, skuldminskning och reformer av pensions-, hälso- och sjukvårdssystemen som man vid Europeiska rådets möte i Stockholm slog fast var nödvändig för att säkerställa ett adekvat pensionssystem.

1. Inledning: pensionerna och den samordnade strategin för att modernisera det sociala skyddet

1. Efter kommissionens meddelande *En samordnad strategi för att modernisera socialt skydd* av den 14 juli 1999 har samförstånd uppnåtts bland medlemsstaterna om att reformeringen av systemen för socialt skydd skall uppfylla följande fyra viktiga mål:

- Göra det lönsamt att arbeta och garantera en trygg inkomst.
- Göra pensionerna säkra och pensionssystemen hållbara.
- Främja social integration.
- Garantera en hållbar hälso- och sjukvård av hög kvalitet.

Dessa riktlinjer godkändes av rådet i slutsatserna av den 17 december 1999, där det även krävdes att jämställdhetsaspekten beaktas i fråga om allt arbete som rör dessa mål.

2. Europeiska rådets möte i Lissabon den 23-24 mars 2000 gav en avgörande impuls till att utveckla ett närmare samarbete i fråga om socialt skydd. Stats- och regeringscheferna *"är medvetna om att samarbete är ett effektivare sätt att angripa dessa problem och uppmanar rådet att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna (...) och att ge högnivågruppen för socialt skydd i uppdrag att med beaktande av det arbete som utförts av Kommittén för ekonomisk politik (...), på grundval av ett meddelande från kommissionen, förbereda en studie av den framtida utvecklingen av det sociala skyddet ur ett långtidsperspektiv och därvid ägna särskild uppmärksamhet åt pensionssystemens hållbarhet med olika tidsramar fram till 2020 och längre, om så behövs."*

3. **Därefter har högnivågruppen, och senare kommittén för socialt skydd, inriktat sitt arbete på kampen mot social utslagning och pensionssystemens hållbarhet på lång sikt. När det gäller pensioner har flera bidrag lämnats:**

- Högnivågruppen lämnade en första rapport till Europeiska rådet i Santa Maria de Feira den 19-20 juni, vilken i allmänna ordalag beskrev det grundläggande målet för pensionssystemen med olika strategier och former för reformen. I rapporten betonas särskilt att debatten om pensionernas framtid bör bidra till att främja medborgarnas förtroende för de olika pensionssystemen (grundläggande och kompletterande system, såväl offentliga som privata). Dessa system är i alla medlemsstater en av grundstenarna för det sociala skyddet och har en viktig roll när det gäller att skapa ett samhälle präglat av större sammanhållning. Det grundläggande målet är fortfarande att ge människor en tillräcklig pension med trygg finansiering för att ersätta förvärvsinkomster eller härledda inkomster. Dessa mål måste uppnås under de kommande årtiondena, samtidigt som man upprätthåller en känsla av rättvisa och solidaritet.

- I enlighet med slutsatserna från Lissabon har kommissionen lagt fram ett meddelande med titeln *Den kommande utvecklingen av socialt skydd i ett långtidsperspektiv: Säkra pensioner och hållbara pensionssystem* (KOM(2000) 622 slutlig av den 11 oktober 2000). I denna rapport belyses omfattningen av den demografiska utmaning som pensionssystemen står inför. En övergripande reformstrategi föreslås på grundval av tio viktiga principer och mål.
 - Kommittén för ekonomisk politik har dessutom utarbetat långsiktiga prognoser (2000-2050) för de offentliga pensionsutgifternas utveckling. Dessa prognoser är baserade på demografiska och ekonomiska scenarier som man beslutat om gemensamt och på specifika antaganden som gjorts av varje medlemsstat om de långsiktiga effekterna av planerade eller faktiska reformer av pensionssystemen.
 - Utifrån detta utarbetade högnivågruppen för socialt skydd en lägesrapport inför Europeiska rådets möte i Nice. I lägesrapporten efterlyses en övergripande undersökning av pensionssystemens hållbarhet och kvalitet. Medlemsstaterna anmodades också att i samarbete med kommissionen utbyta erfarenheter och lägga fram sina nationella strategier på området.
 - Vid Europeiska rådets möte i Stockholm i mars 2001 efterlystes "*klara strategier för att säkerställa adekvata pensions-, hälso- och sjukvårdssystem samt omsorg om äldre, samtidigt som hållbara offentliga finanser och solidariteten mellan generationerna bevaras*". Dessutom framhålls följande: "*Vid behov bör den öppna samordningsmetodens hela potential användas, särskilt i fråga om pensionerna, samtidigt som man tar hänsyn till subsidiaritetsprincipen*".
4. Denna text bygger på medlemsstaternas svar på ett frågeformulär som utarbetats gemensamt av kommissionen och kommittén för socialt skydd. Analysen avspeglar följande gemensamma mål och principer som beskrevs i kommissionens meddelande från oktober 2000:
- (1) *Bibehålla rimliga pensioner*: De tre grundpelarna i pensionssystemen, som förekommer i olika kombinationer i de olika medlemsstaterna, bör göra det möjligt för människor att förbli ekonomiskt oberoende efter pensioneringen och i rimlig utsträckning kunna behålla den levnadsstandard de uppnått under sin yrkeskarriär.

- (2)*Garanterera rättvisa mellan generationerna:* De ansträngningar som behövs för att klara av den åldrande befolkningen bör fördelas rättvist mellan de anställda och egenföretagare som förvärvsarbetar och pensionärerna.
- (3)*Stärka solidariteten i pensionssystemen:* Ingen skall utestängas från pensionssystemen på grund av låg inkomst eller ogynnsam riskprofil. Pensionssystemen bör till viss del vara omfördelade till förmån för personer som har sämre möjligheter på arbetsmarknaden eller som har vårdat barn, funktionshindrade eller svagare äldre människor.
- (4)*Bibehålla en avvägning mellan rättigheter och skyldigheter:* Förmånerna bör återspegla en enskild persons bidrag till ett pensionssystem. Särskilt bör senare uttag av pension leda till högre förmåner.
- (5)*Se till att pensionssystemen främjar jämställdhet:* Justeringar behövs särskilt för att öka incitamenten för kvinnor att träda in, återinträda och förbättra sin ställning på arbetsmarknaden.
- (6)*Garanterera insyn och förutsägbarhet:* Personer som omfattas av olika pensionssystem bör tydligt kunna se vilka förmåner de kan förvänta sig under olika förutsättningar.
- (7)*Göra pensionssystemen mer flexibla med hänsyn till förändringarna i samhället:* Pensionssystemen bör kunna anpassas till de ekonomiska och demografiska förändringar som kan förutses.
- (8)*Underlätta arbetsmarknadsanpassning:* Pensionssystemen bör ge plats för yrkesmässig och geografisk rörlighet samt i viss utsträckning medge individuella val, t.ex. när det gäller pensionsålder och förläggning av olika perioder med utbildning, arbete och fritid.
- (9)*Se till att de enskilda pensionssystemen hänger samman med det övergripande systemet:* Pensionernas grundpelare bör stödja varandra och vara väl samordnade.
- (10)*Säkerställa sunda och stabila offentliga finanser:* I reformerna måste man se till att de skatter skall betala de offentliga pensionerna läggs på en lämplig nivå och att övriga väsentliga offentliga utgifter inte trängs undan.

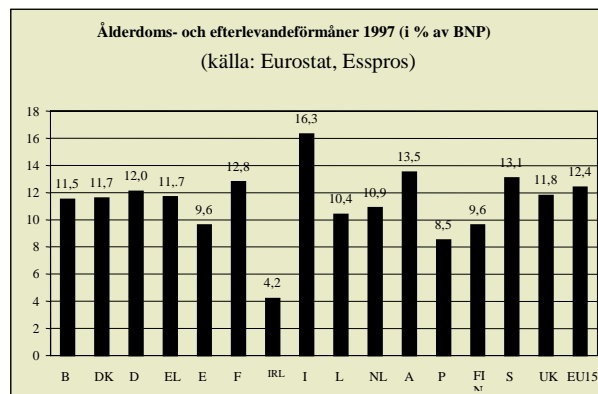
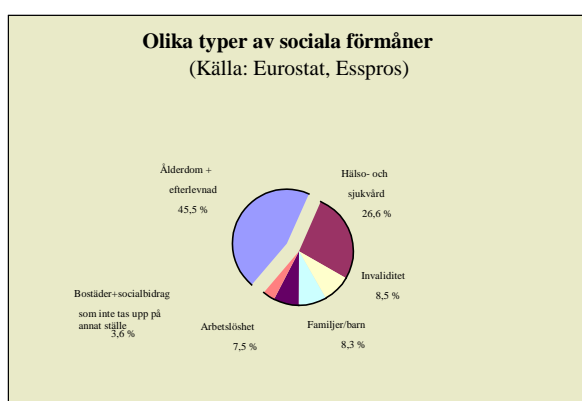
5. Denna rapport syftar inte till att bedöma hur dessa mål och principer uppnås i de olika medlemsstaterna, utan till att visa i vilken grad dessa mål och principer präglar den politik som förs i medlemsstaterna, särskilt när det gäller nyligen genomförda, aktuella och planerade reformprogram i medlemsstaterna.

2. Utmaningar för pensionssystemen

6. Pensionssystemen ger en kontantinkomst till människor som pensioneras av ålders- eller hälsoskäl (ålderspension respektive invaliditetspension) eller till människor vars levnadsstandard varit beroende av den inkomst som en avliden person haft (efterlevandeförmåner). Pensionssystemen indelas vanligen i följande tre pelare, även om gränserna mellan dem inte är helt fasta i vissa nationella pensionssystem: lagstadgade offentliga pensionssystem (första pelaren), tjänstepensionssystem (andra pelaren) och individuella pensionssystem (tredje pelaren).
7. Större delen av de resurser som finns tillgängliga för äldre människor tillhandahålls genom pensionssystemen. Bland de resurser som finns för människor efter pensioneringen ingår även exempelvis inkomst från förvärvsarbete och kapital, stöd från släktingar, behovsprövade förmåner, förmåner (ibland in natura) som rör särskilda utgifter som till exempel boende, färdmedel och stöd till människor med särskilda behov (t.ex. hälso- och sjukvård eller äldreomsorg). Pensionerna utgör den största delen av dessa resurser, och den viktigaste källan till pensionsinkomster i alla medlemsstater är idag offentliga (lagstadgade) pensionssystem som finansieras genom socialförsäkringsavgifter och allmänna skatter. I minst två medlemsstater (Förenade kungariket och Nederländerna) förväntas dock pensionssystemen inom andra och tredje pelaren under de kommande årtiondena få större betydelse än de offentliga systemen. Ålders- och efterlevandeförmånerna utgör tillsammans nära 45 % av de totala utgifterna för det sociala skyddet i EU, dvs. cirka 12 % av BNP (jfr tabell nedan).¹

¹ I statistiken ingår utgifter från privata pensionssystem enligt Eurostats metodik, vilket innebär en avvikelser från de uppgifter om offentliga utgifter som samlats in av kommittén för ekonomisk politik och visas i tabell 2.

8. Pensionssystemen är därför bland de viktigaste institutionerna i vårt samhälle. Dessa viktiga inslag i den europeiska samhällsmodellen avgör levnadsstandarden för miljoner EU-medborgare och har en viktig roll i ekonomin. Ingen regering kan därför bortse från de utmaningar som pensionssystemen står inför. Den största utmaningen är en åldrande befolkning. Fenomenet är inte nytt, men kommer att öka i betydelse från 2010 när de stora årskullar som föddes efter andra världskriget uppnår pensionsåldern. Medlemsstaterna måste i allt större utsträckning anpassa sina pensionssystem till nya sysselsättnings- och familjemönster som inte bara skapar nya möjligheter, utan även nya risker och sociala behov.



2.1. Demografi och hållbarhet

9. Som framhålls i kommissionens meddelande från oktober 2000 och i rapporten från kommittén för ekonomisk politik står medlemsstaternas pensionssystem inför en omfattande demografisk utmaning. De har tidigare lyckats klara av den ökande demografiska försörjningsbördan (antalet personer över 65 år dividerat med antalet personer mellan 15 och 64 år). Andelen ökade från drygt 16 % 1960 till cirka 24 % 2000² i de 15 medlemsstaterna, och denna trend kommer att förstärkas under de kommande årtiondena. Enligt Eurostats centrala scenario torde den demografiska försörjningsbördan (med den mer realistiska kvoten mellan antalet personer över 65 år och antalet personer mellan 20 och 64 år) praktiskt taget fördubblas mellan 2000 och 2050, från något under 27 % år 2000 till något över 53 % år 2050 (jfr tabell 1).

² Det finns ingen exakt statistik för EU som helhet, men antalet pensionärer kan antas ha ökat snabbare på grund av tendensen mot en lägre faktisk pensionsålder.

10. Under de senaste 30 åren har demografer och pensionsplanerare systematiskt underskattat den ökade livslängden och därmed den genomsnittliga tid som människor utnyttjar pensionssystemen efter pensioneringen. Den förväntade livslängden vid pensioneringen har ökat betydligt och det finns tecken som tyder på att livslängden kan öka ännu snabbare under de kommande årtionena. Inför en kraftig och varaktig ökning av livslängden uppkommer frågan om hur de ökade pensionsutgifterna skall täckas. I vissa medlemsstater, särskilt Sverige, har man infört bestämmelser som innebär att utvecklingstrenden mot ökad livslängd beaktas i den formel som används för att beräkna hur stor pension man är berättigad till vid pensioneringen.

Tabell 1: Grundprognoser över den demografiska försörjningsbördan i EU-medlemsstaterna (antalet personer över 65 år i förhållande till antalet personer mellan 20 och 64 år)

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

Källa: Kommittén för ekonomisk politik

11. Den andra viktiga utvecklingstrenden under de kommande årtiondena är att de stora årskullarna som föddes efter andra världskriget kommer att uppnå pensionsåldern. Denna demografiska "puckel" kommer till en början att avspeglas i en åldrande arbetskraft och därefter, från 2010, i en kraftig ökning av antalet pensionärer och så småningom även ökade behov av hälso- och sjukvård och äldreomsorg. Denna utvecklingstrend och den därmed sammanhängande ökade demografiska försörjningsbördan förväntas ske i alla medlemsstaterna. De stora årskullarna kommer att leda till att den demografiska försörjningsbördan når sin högsta punkt mellan 2030 och 2050 (beroende på vilket land det gäller) och därefter minska något. Den kombinerade effekten av en ökning av antalet äldre till följd av de stora årskullarnas åldrande, lägre födelsetal och ökad livslängd kommer att innebära att den ökande demografiska försörjningsbördan inte kan bromsas upp genom invandring på en realistisk nivå. Pensionssystemen, och även samhället som helhet, måste därför anpassas till en varaktigt högre andel äldre i samhället. Samtidigt måste samhället ta hänsyn till att dagens och morgondagens äldre är mer välutbildade, friskare och har bättre förutsättningar att bidra till samhället än tidigare generationer. Att vara 65 år idag är helt annorlunda än för 40 år sedan – eller om 40 år. Detta faktum måste avspeglas i samhällets olika institutioner.
12. De prognoser för den demografiska utvecklingen som beskrivs här är den viktigaste drivkraften bakom medlemsstaternas reformarbete. Det framgår dock av de nationella rapporterna att de flesta reformerna införs för att man samtidigt vill åtgärda andra problem. Utan lämpliga reformåtgärder kommer befolkningens åldrande att få allvarliga konsekvenser för pensionssystemens ekonomiska situation. Som vi senare kommer att märka är det dock inte utvecklingen av den demografiska försörjningsbördan som är viktig för pensionssystemens ekonomiska situation, utan utvecklingen av den ekonomiska försörjningsbördan (dvs. den demografiska försörjningsbördan justerad mot förvärvsfrekvensen). Ur detta perspektiv kan situationen i framtiden bli mer gynnsam än den förefaller om man enbart ser till demografiska prognoser, förutsatt att den ogynnsamma utvecklingstrenden inom EU på 1970- och 1980-talen fortsätter att vända (minskad sysselsättning och stora budgetunderskott).

13. Den demografiska utvecklingen kan förväntas få konsekvenser för pensionssystemens ekonomiska situation inom samtliga tre pelare. Det är dock särskilt den första pelaren som ger anledning till oro, tillsammans med risken att en ökande obalans mellan avgiftsinbetalningar och förmånsutbetalningar leder till att de offentliga finanserna destabiliseras. Denna fråga håller på att utredas av kommittén för ekonomisk politik, som på begäran av Ekofin-rådet i februari 2000 har utarbetat en lägesrapport om hur en åldrande befolkning kommer att påverka de offentliga pensionssystemens finansiella jämvikt. I rapporten beskrivs två scenarier baserade på dagens politik respektive genomförandet av den strategi för full sysselsättning som fastställdes i Lissabon.
14. Det första scenariot, som är baserat på dagens politik, går tillbaka till Eurostats centrala demografiska scenario och de makroekonomiska hypoteser som fastställdes i samarbete med OECD. Dessa hypoteser kan betecknas som "dagens politik" eftersom de förutsätter att inga nya strukturreformer genomförs enligt de mål som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Lissabon. Arbetslösheten skulle förbli hög i flera länder, förvärvsfrekvensen skulle visserligen öka för kvinnor men skulle förbli låg för vissa kategorier i arbetsför ålder, och produktivitetsökningen skulle öka enligt dagens trend och ligga på omkring 1,75 % mellan 2020 och 2030. Utifrån dessa antaganden har medlemsstaterna gjort ekonomiska prognoser för att kunna beräkna utvecklingen fram till 2050 av den offentliga pensionens andel av BNP. I dessa prognoser tas hänsyn till sådana reformer av pensionssystemen som redan beslutats och som kommer att ge effekter under den aktuella perioden.

Tabell 2: Prognoser över de offentliga pensionsutgifterna - antaganden grundade på dagens politik (i procent av BNP före skatt)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Maximal ökning
Belgien	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
Danmark ⁽²⁾	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
Tyskland ⁽³⁾	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Grekland ⁽⁴⁾	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
Frankrike	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	Ingen uppgift	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
Luxemburg ⁽⁵⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1
Nederländerna ⁽⁶⁾	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Österrike	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 ⁽³⁾	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
Förenade kungariket ⁽⁷⁾	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Källa: Kommittén för ekonomisk politik

⁽¹⁾ Med undantag av Spanien, som uppvisar en kraftigare minskning av sina arbetslöshetssiffror (4 % under perioden), Portugal och Danmark, med en produktivitetsutveckling på 3 % för Portugal och 1,5 % för Danmark.

⁽²⁾ För Danmark är ökningen från 2000 till året med högsta noteringen endast 3,1 % av BNP, med det kompletterande ATP-systemet borträknat.

⁽³⁾ Siffrorna gäller det lagstadgade pensionssystemet, utom systemet för offentliganställda, *Beamtenversorgung*.

⁽⁴⁾ Preliminära uppgifter.

⁽⁵⁾ Preliminära uppgifter.

⁽⁶⁾ För Nederländerna är den andra pelaren ganska väl utvecklad. Sådana inslag har en direkt positiv effekt på det offentliga pensionssystemet genom att den åldrande befolkningens tryck på första pelarens pensioner minskar. En viktig indirekt konsekvens finns emellertid också – skatterna på framtida pensionsförmåner (som tas ur de privata fonderna) förväntas bli ganska höga och kan delvis motverka ökningen av de offentliga pensionsförmånerna.

⁽⁷⁾ Siffrorna för Förenade kungariket avspeglar inte den kraftiga höjning av pensionerna som meddelades nyligen. Denna förändring kommer att öka de offentliga pensionsutgifternas andel av BNP. Socialbidragen till pensionärer har också höjts betydligt och kommer att ändras så att privata försäkringar främjas. Förenade kungariket har också väl utvecklade system inom den andra och tredje pelaren. Skatterna på framtida pensionsförmåner som tas ur privata fonder kommer delvis att motverka ökningen av de offentliga pensionsutgifterna.

15. Vid utarbetandet av prognoser har medlemsstaterna beräknat flera parametrar på grundval av egna antaganden:

- För det första, utvecklingen i varje land när det gäller sysselsättningen (arbetslöshet och förvärvsfrekvens) och följaktligen utvecklingen av den ekonomiska försörjningsbördan. Detta beror emellertid på utgångsläget för förvärvsfrekvensen bland kvinnor och äldre arbetstagare, den så kallade strukturella arbetslösheten, om strukturreformerna inte genomförs, och vilka effekter redan inledda pensionsreformer haft för förvärvsfrekvensen bland äldre människor.
- För det andra, den implicita utvecklingen av nivåerna på de offentliga pensionerna i förhållande till förvärvsinkomsterna.

Det rör sig om tendenser och inte om fasta prognoser, vilket också betonas av kommittén för ekonomisk politik. Prognosernas tillförlitlighet beror på de bakomliggande antaganden som gjorts, och dessa präglas av en avsevärd osäkerhet på grund av det extremt långa tidsperspektivet. Det är dessutom endast en aspekt i fråga om konsekvenserna av en åldrande befolkning som beaktas, även om det är den viktiga aspekt som rör offentliga budgetar. Detta arbete skall fortsätta så att resultaten kan bearbetas ytterligare och göras mera jämförbara.

16. De utgiftsprognoser som gjorts av kommittén för ekonomisk politik visar att de offentliga pensionsutgifterna har ökat betydligt. De beräknade konsekvenserna skiljer sig dock mellan medlemsstaterna på grund av deras olika utgångslägen i fråga om förväntad tillväxt, sysselsättning, framsteg i reformarbetet och det aktuella läget för de offentliga finanserna. Skillnader i pensionssystemen leder också till olika uppfattningar om utmaningarna i framtiden.

17. Enligt prognoserna kommer befolkningens åldrande i de flesta medlemsstater att leda till en betydande ökning av de offentliga pensionsutgifterna (jfr tabell 2). För de flesta länderna (Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrike, Irland, Österrike och Finland) skulle utgiftsökningen i förhållande till BNP ligga på mellan 3 och 5 procentenheter. För Spanien, Nederländerna och Portugal skulle ökningen vara ännu större³. Italien och Sverige skulle däremot ha en relativt begränsad utgiftsökning, under två procentenheter av BNP.
18. För att bedöma pensionernas hållbarhet ur ett samhällsperspektiv behövs det, förutom en analys av utvecklingen av utgifterna för pensionerna, även en bedömning av hur nivån på de offentliga och privata pensionerna kommer att utvecklas på lång sikt i förhållande till de förvärvsarbetandes inkomster. Kommittén för social trygghet kommer att bedöma denna utveckling under prognosperioden i samarbete med kommittén för ekonomisk politik.
19. Man måste därför särskilt uppmärksamma hur kompletterande pensionssystem (pensionsfonder, livförsäkringar osv. – andra och tredje pelaren) kan bidra till att säkerställa en trygg och tillräcklig inkomst för äldre människor. Det kommer att bli nödvändigt att undersöka systemens effekter i fråga om rättvisa och solidaritet och deras ekonomiska och skattemässiga konsekvenser. Det vore också lämpligt att undersöka vilka följder den demografiska utvecklingen får för utfallet av pensionsfondernas finansiella placeringar. Andra tillgångar som äldre har kunde också beaktas (särskilt när det gäller husägare).

2.2. Nya anställningsmönster

20. De flesta pensionssystemen var ursprungligen avsedda för hushåll med heltidsarbetande män som enda familjeförsörjare. Kvinnors ökade förvärvsfrekvens och behovet av ökad flexibilitet i arbetslivet har emellertid lett till en snabb utveckling av diversifierade anställningsformer, som till exempel deltidsarbete, visstidsanställning och personaluthyrning. Livslång anställning hos samma arbetsgivare blir allt mer sällsynt.

³ Se fotnot 5 till tabell 2.

21. Sådana flexibla anställningsformer utgjorde redan 1999 över 28 % av det totala antalet arbetstillfällen i EU. Det är främst kvinnor som berörs, eftersom de utgör 80 % av de deltidsarbetande. Antalet män som arbetar deltid ökar dock snabbt. Hälften av de nya nettoarbetstillfällen som tillkom för män mellan 1994 och 1999 var deltidsarbeten. Visstidsanställning och personaluthyrning har också ökat från 11 % till 13 % under de senaste fem åren.
22. Dessa flexibla anställningsformer, som främst rör kvinnor och ungdomar, medför flera problem när det gäller pensionssystemens långsiktiga hållbarhet ur ett samhällsperspektiv. Eftersom de innebär att ungdomar i praktiken integreras senare på arbetsmarknaden eller skapar otrygga anställningsförhållanden, kan dessa flexibla anställningsformer leda till otillräckliga reserver för framtida pensioner för en betydande andel av dagens arbetskraft. Brist på adekvat barnomsorg och/eller möjligheter till ledighet leder ofta till att kvinnor avbryter sin yrkeskarriär efter det första eller andra barnets födelse, vilket innebär att deras pensionsrättigheter minskar. Det kan bli nödvändigt att granska villkoren för hur dessa mer flexibla anställningsformer skapar pensionsrättigheter, så att man kan säkerställa en rimlig trygghetsnivå för sådana arbetstagare och samtidigt skapa incitament – särskilt för kvinnor – att träda in eller återinträda på arbetsmarknaden.
23. I vissa medlemsstater har man reflekterat över de nya problem som de mer flexibla anställningsformerna skapar. Spanien konstaterar att pensionsnivån för personer med dessa nya typer av kontrakt tenderar att ligga under genomsnittet, men framhåller också att olika metoder för att anpassa pensionssystemen till denna situation är under utarbetande. I Österrike, Tyskland och Italien har man strävat efter att föra in några av dessa nya anställningsformer (deltidsarbete, hemarbete och distansarbete, "nya egenföretagare" och korttidsanställning) i det lagstadgade sociala trygghetssystemet. Genom en nyligen genomförd reform har man i Österrike utvidgat den obligatoriska försäkringen till att omfatta alla former av förvärvsarbete, vilket har inneburit att antalet försäkrade har ökat med 60 000 personer. I Frankrike omfattas människor med otrygga anställningsformer av generösa regler när det gäller beaktande av anställningsperioder och perioder utan arbete inom ålderspensionssystemet. I Finland ger varje anställning som varar minst en månad pensionsrättigheter enligt det lagstadgade systemet.

2.3. *Familjestrukturens utveckling*

24. Antalet hushåll och familjer ökar inom EU, medan den genomsnittliga storleken minskar (2,4 personer per hushåll 1999, jämfört med 2,8 1981). Samtidigt blir hushållen mindre stabila på grund av att familjer splittras och eftersom familjen som institution får allt mindre betydelse (färre giftermål, fler samboförhållanden och fler barn som föds utanför äktenskapet). Skillnaderna är dock stora inom EU. I de sydliga medlemsstaterna förekommer större och mer sammansatta hushåll där olika generationer bor tillsammans. Ungdomar tenderar att bo kvar längre hos föräldrarna. I de nordliga medlemsstaterna bor allt fler ungdomar och äldre ensamma. Slutligen är det totala födelsetalet under ersättningsnivån i alla medlemsstater. Födelsetalet är särskilt lågt i de sydliga medlemsstaterna, där det har varit svårare att förena yrkesliv och familjeansvar.
25. En effekt av sjunkande födelsetal är att äldre människor i framtiden inte kommer att kunna lita till familjens stöd i samma utsträckning som tidigare. Urbaniseringen och den ökade geografiska rörligheten förstärker denna effekt eftersom det kommer att bli allt vanligare att man bor långt borta från sina åldriga föräldrar. Kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande kan också förväntas försämra deras möjligheter att ta hand om äldre släktingar i samma utsträckning som tidigare. Dessa ändrade omständigheter innebär att de äldres faktiska levnadsvillkor i allt större utsträckning kommer att avgöras av deras tillgång till tjänster (vård i hemmet och särskild hjälp till vårdbehövande äldre).
26. Vissa medlemsstater har i sitt svar på frågeformuläret lyft fram de konsekvenser som dessa viktiga samhällsförändringar kommer att få. Grekland påpekar att den traditionella familjesolidariteten, som har varit en viktig del av det sociala skyddet, kommer att luckras upp i ett mer urbant samhälle med färre barn. Irland framhåller de aktuella utvecklingstrenderna mot allt fler samboförhållanden och enföräldershushåll. Under perioden 1990-1999 mer än fördubblades antalet enföräldersfamiljer som fick statligt inkomststöd. Dessutom föddes 30 % av barnen utanför äktenskapet 1999, jämfört med 5 % 1980 (många av dessa föräldrar gifter sig dock vid en senare tidpunkt). Även i Förenade kungariket ingås färre äktenskap samtidigt som samboförhållanden blir allt vanligare.

27. Antalet enföräldershushåll ökar också, men i långsammare takt. I absoluta tal kan de till och med komma att minska från 2010, eftersom den åldersgrupp där de flesta ensamstående föräldrar finns sannolikt kommer att krympa. Att samboförhållanden blir allt vanligare kan hänga samman med tendensen att gifta sig senare i livet. Detta skulle innebära att gifta par med barn även i fortsättningen kommer att vara normen i mitten av livscykeln, som påpekats av Tyskland.
28. Många länder anser att pensionssystemen måste anpassas så att de på ett bättre sätt kan tillgodose de behov som skapas av dessa olika familjemönster. Österrike betonar till exempel särskilt behovet att anpassa pensionssystemen för att ta hänsyn till det ökande antalet skilsmässor och enföräldershushåll, och även för att göra kvinnor mer oberoende. Sverige, Finland och Nederländerna anser däremot att de redan är väl förberedda på sådana förändringar av familjestrukturen, eftersom pensionssystemen i huvudsak är individbaserade. I Sverige avskaffas härledda förmåner successivt och efterlevandepensioner och hustrutillägg, som är exempel på härledda förmåner, utgör en allt mindre del av pensionsförmånerna. Den tidigare änkepensionen har ersatts av en ny tillfällig omställningspension som är könsneutral. Sverige anser därför inte att ändrade familjestrukturer kommer att medföra några problem utöver eventuella negativa följder för födelsetalet. I Sverige är man starkt övertygad om att man för att kunna bibehålla en hög sysselsättning måste ge föräldrar genuina möjligheter att förena yrkesliv och familjeansvar.

3. Möta utmaningarna

29. Pensionssystemen har ett socialt syfte, nämligen att ge pensionärer en rimlig inkomst. Det krävs dock sunda ekonomiska grundvalar för att pensionssystemen skall kunna uppnå detta mål. Det är därför riktigt att man i den politiska debatten främst har inriktat sig på **pensionssystemens ekonomiska hållbarhet**. Av de nationella rapporterna om pensionsreformerna framgår dock att det finns en stark vilja att **bibehålla den sociala sammanhållningen och solidariteten** och att **anpassa pensionssystemen till ett samhälle i förändring**. I detta avsnitt beskrivs några olika sätt att förbättra insyn och förutsägbarhet för pensionssystemen. Därefter ges en översikt över reforminsatser som inriktats på dessa brett upplagda mål, med en koppling till de tio mål och principer som fastställts i kommissionens meddelande från oktober 2000.

3.1. *Insyn och förutsägbarhet*

30. För att stärka allmänhetens förtroende för pensionssystemen måste de strategier som införs för att göra pensionerna stabila på sikt också leda till ökad insyn och förutsägbarhet. Det är viktigt för människor att ha en ganska tydlig bild av vad de kan förvänta sig i gengäld efter att ha betalat in avgifter. Kvantifierade mål som fastställts av medlemsstaterna i fråga om de viktigaste parametrarna för de framtida pensionerna kan vara lämpliga i detta avseende, men det finns inte många exempel på detta. I Irland uppges det viktigaste reformmålet vara att upprätta en förutsägbar grundnivå för pensionen. Man talar nu om en pension motsvarande 34 % av den genomsnittliga industrilönen. I Sverige får hushållen varje år information om förvärvade pensionsrättigheter med en prognos för den framtida pensionen. I Finland har människor rätt att få ett utdrag över förvärvade pensionsrättigheter.

Garanterade insyn och förutsägbarhet

En tydlig reformstrategi behövs för att bibehålla allmänhetens förtroende för pensionssystemen och ge människor möjlighet att anpassa sig till framtida förändringar. Tyskland föreslår en ersättningsnivå på 67 %, och andra länder inför ett avgiftstak.

31. Flera medlemsstater har vidtagit åtgärder för att öka förutsägbarheten i förhållande till pensionsavgifterna. De har infört tak för de avgifter som tas ut på lönen "för att se till att de inte skjuter i höjden på grund av den åldrande befolkningen" (Nederländerna). Nederländerna har infört ett tak på 18,25 % av den beskattningsbara inkomsten, samtidigt som man har åtagit sig att täcka ett eventuellt underskott med allmänna skatteintäkter. Tyskland har gjort ett liknande åtagande – avgifterna får inte överstiga 20 % 2020 respektive 22 % 2030. Detta är kopplat till ett åtagande att bibehålla en ersättningsnivå på 67 % (inbegripet de offentligt stödda systemen inom andra och tredje pelaren).
32. Belgien avser att införa en årlig *note de vieillissement* med en redogörelse för budgetpolitiken i fråga om pensioner på medellång och lång sikt, med beaktande av kompletterande utgifter och andra socialförsäkringsutgifter. Dokumentet beskriver regeringens allmänna politik för hur man planerar att täcka de kostnader som den åldrande befolkningen medför. Dessutom ingår en redogörelse för reservfondernas finansiella ställning samt inkomster och utgifter. Nederländerna och Irland har inrättat reservfonder och lagstiftat om villkoren för deras förvaltning på medellång och lång sikt; exempelvis skall inga utbetalningar göras före 2020 (Nederländerna) respektive 2025 (Irland).

33. Vissa medlemsstater försöker öka insynen ytterligare när det gäller hur den andra och tredje pelarens pensionssystem fungerar. Danmark planerar att offentliggöra överföringskostnaderna för sådana pensioner från och med i år. En viktig aspekt på den här frågan gäller åtgärder för att garantera säkerheten hos privata pensionssystem. Förenade kungariket, Irland och Nederländerna har redogjort för den omfattande reglering av dessa system som införts i respektive land.
34. Österrike har framfört att man är intresserad av ett utbyte med andra medlemsstater när det gäller att ställa upp långsiktiga mål för exempelvis avgiftstak, nettoersättningsnivåer, fattigdomsbekämpning och de olika pelarnas relativa betydelse.

3.2. Trygga pensionssystemens ekonomiska hållbarhet

35. Oberoende av vilka organisations- och finansieringssätt som används, måste alla pensionssystem överföra medel till pensionärerna från det välstånd som skapas idag. De problem som pensionssystemen står inför beror till stor del på en allt sämre balans mellan antalet förvärvsarbetande och antalet pensionärer. Att sänka den faktiska pensionsåldern eller på annat sätt uppmuntra till ett tidigare utträde från arbetsmarknaden blev för flesta länderna ett sätt att styra arbetsmarknaden och komma till rätta med de omedelbara sociala konsekvenserna av de strukturella förändringarna i ekonomin, med tanke på den stigande arbetslösheten från 1970-talet till början av 1990-talet.

36. Dessa strategier omprövas nu i de flesta medlemsstaterna, men tanken att ökningen av den förväntade livslängden bör delas upp på en förlängning av tiden som pensionär och en förlängning av tiden som yrkesverksam är ännu långt ifrån allmänt erkänd. En trovärdig strategi för hållbara pensionssystem måste angripa problemets orsaker, nämligen den växande obalansen

Garanterade sunda och hållbara offentliga finanser.

Genom en ökad förvärvsfrekvens och en sund förvaltning av de offentliga finanserna kan man till en del undvika det svåra valet mellan högre avgifter eller skatter och lägre pensioner.

mellan antalet förvärvsarbetande och antalet pensionärer. Annars kommer beslutsfattarna att tvingas göra en avvägning mellan generationerna och bestämma hur mycket de förvärvsarbetande skall betala och hur hög levnadsstandard pensionärerna skall ha. Sådana val, som öppet fokuserar på inkomstfördelningen mellan generationerna, kan påverka sammanhållningen och stabiliteten i samhället negativt. En sund budgetförvaltning kan visserligen öka de ekonomiska resurserna i framtiden, men det som måste prioriteras högst är frågan om vilka åtgärder man skall vidta för att öka förvärvsfrekvensen.

3.2.1. Effekterna av ökad sysselsättning

37. Kommittén för socialt skydd ser positivt på det faktum att man i såväl kommissionens meddelande som i rapporten från kommittén för ekonomisk politik betonar Lissabonstrategins betydelse. Denna strategi innebär att man skall mobilisera hela potentialen hos den tillgängliga arbetskraften samtidigt som man för en sund makroekonomisk politik och genomför tillväxtfrämjande strukturreformer och därigenom skapar gynnsamma förutsättningar för ekonomin och företaget. Ett lyckat genomförande av denna integrerade strategi från Europeiska rådets möte i Lissabon kommer att vara av största vikt för pensionssystemens hållbarhet i framtiden.
38. Pensionsreformerna kan också bidra avsevärt till att skapa högre sysselsättning, om incitamenten för arbetskraftsdeltagande förbättras. Kommittén för socialt skydd välkomnar därför Europeiska rådets uppmaning till rådet och kommissionen vid mötet i Stockholm att inför toppmötet våren 2002 gemensamt rapportera om vilka åtgärder som bör vidtas för att öka arbetskraftsdeltagandet och främja ett aktivt åldrande.
39. I slutsatserna från Europeiska rådet i Lissabon fastställdes det att medlemsstaterna, med en ekonomisk tillväxt på 3 % av BNP de närmaste åren, under 2010 bör närma sig en genomsnittlig förvärvsfrekvens på 70 % för hela befolkningen respektive över 60 % för kvinnor. Vid Europeiska rådets möte i Stockholm fastställdes dessutom ett särskilt mål för förvärvsfrekvensen hos kvinnor och män i åldersgruppen 55-64 år, som skall ha ökat till 50 % år 2010.
40. Kommittén för ekonomisk politik har utarbetat ett scenario utifrån de mål som fastställdes i Lissabon och har bett medlemsstaterna att göra en ny prognos över de offentliga pensionsutgifterna i enlighet med detta scenario. I detta scenario görs antagandet att strukturreformer genomförs på ett framgångsrikt sätt och att detta leder till betydligt högre förvärvsfrekvens och minskad arbetslöshet. Som riktmärke har man valt genomsnittet för de tre medlemsstater som under andra hälften av 1990-talet kunnat uppvisa det bästa resultatet på det här området. Den totala förvärvsfrekvensen skulle öka till 83 % år 2045. I rapporten från kommittén för ekonomisk politik understryks med rätta att ett sådant mål i de flesta av länderna inte kan uppnås utan reformer av pensionssystemen för att stärka incitamenten att stanna kvar längre i arbetslivet. För övrigt skulle arbetslöshetssiffrorna enligt detta scenario från Lissabon ligga på 4 % år 2045. Slutligen användes en hypotes om en gynnsam utveckling av antalet personer i arbetsför ålder (högt antagande om den befolkningsmässiga utvecklingen från Eurostat).

41. Resultaten av prognoserna på grundval av Lissabonscenariot visas i tabell 3. Enligt detta scenario skulle pensionsutgifternas andel av BNP inte öka lika kraftigt. Övergången från de resultat som erhålls utifrån antaganden grundade på dagens politik till de resultat som bygger på Lissabonscenariot är komplicerad, eftersom avvikelserna mellan hypoteserna är mer eller mindre betydande för olika länder. I det scenario som är baserat på dagens politik varierar till exempel förvärvsfrekvensen 2050 mellan omkring 70 och 83 % i de olika länderna, medan arbetslösheten uppgår till mellan 4 och 7 % beroende på land. Effekten på pensionsutgifterna enligt Lissabonscenariot beror följaktligen på ländernas utgångsläge. Den hänger också samman med det grundläggande valet om huruvida man skall genomföra en reform av beräkningsparametrarna för pensionssystemen (jfr fotnot 1 i tabellen). Kommittén för ekonomisk politik poängterar dock att den politik för hög sysselsättning som fastställdes i Lissabon i samtliga fall är otillräcklig för att lösa problemet med finansiering av pensionerna på lång sikt. Genom att minska pensionsutgifterna och öka avgifts- och skatteinkomsterna kan strategin dock bidra till att man kommer till rätta med de ekonomiska konsekvenserna av en åldrande befolkning.

Tabell 3: Prognos över de offentliga pensionsutgifterna - Lissabonscenariot¹ (i procent av BNP, före skatt)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Maximal ökning	
								<i>Lissabon</i>	<i>Dagens politik</i>
Belgien ⁽²⁾	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 ⁽³⁾	4,5 ⁽⁴⁾
Tyskland	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Grekland ⁽⁵⁾	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
Frankrike	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	Ingen uppgift	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
Luxemburg ⁽⁶⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Nederländerna ⁽⁷⁾	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Österrike	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
Förenade kungariket ⁽⁸⁾	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0

Källa: Kommittén för ekonomisk politik

- (1) För Lissabonscenariot har Frankrike utgått från en lägre arbetslöshet och förvärvsfrekvens än vad som anges ovan. Förvärvsfrekvensen är lägre eftersom man inte har beaktat ändrade krav för rätt till pension i syfte att öka förvärvsfrekvensen bland äldre människor. Frankrikes antaganden ger ett mer optimistiskt scenario på medellång sikt (omkring 2010-2020), medan det motsatta inträffar på lång sikt. Italiens förvärvsfrekvens är lägre än vad som anges i den allmänna metoden, medan Spaniens produktivitetstillväxt är något högre efter 2035. Portugal har använt ett befolkningsscenario med medelvariabel i stället för högvariabelscenariot.
- (2) Belgien har utgått från en förvärvsfrekvens på 76,5 % med hänsyn till strängare regler för förtidspensionering och åtgärder för långstidsarbetslösa, kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande (utom i åldersgruppen under 30 år) och den högre faktiska pensionsåldern. Man har inte räknat med ökad förvärvsfrekvens bland ungdomar, eftersom detta skulle innebära ett minskat deltagande i utbildning.
- (3) För Danmark är ökningen från 2000 till året med högsta noteringen endast 1,6 % av BNP, med det kompletterande ATP-systemet borträknat.
- (4) För Danmark är ökningen från 2000 till året med högsta noteringen endast 3,1 % av BNP, med det kompletterande ATP-systemet borträknat.
- (5) Grekland har meddelat att preliminära uppgifter kommer att finnas tillgängliga i januari 2001.
- (6) För Luxemburg är scenariot baserat på dagens politik detsamma som Lissabonscenariot: en obehindrad tillväxt av BNP i reella termer på 4 % per år under hela prognosperioden, vilket motsvarar den genomsnittliga tillväxten de senaste 40 åren. Siffrorna avser det offentliga pensionssystemet för den privata sektorn – de offentliga pensionssystemen för offentliganställda och därmed likställda ingår ej.
- (7) För Nederländerna är den andra pelaren ganska väl utvecklad. Sådana inslag har en direkt positiv effekt på det offentliga pensionssystemet genom att de åldrande befolkningsgruppernas tryck på första pelarens pensioner minskar. En viktig indirekt konsekvens finns emellertid också – skatterna på framtida pensionsförmåner (som tas ur de privata fonderna) förväntas bli ganska höga och kan delvis motverka ökningen av de offentliga pensionsförmånerna.
- (8) Siffrorna för Förenade kungariket avspeglar inte den kraftiga höjning av pensionerna som meddelades nyligen. Denna förändring kommer att öka de offentliga pensionsutgifternas andel av BNP. Socialbidragen till pensionärer har också höjts betydligt och kommer att ändras så att privata försäkringar främjas. Förenade kungariket har också väl utvecklade system inom den andra och tredje pelaren. Skatterna på framtida pensionsförmåner som tas ur privata fonder kommer delvis att motverka ökningen av de offentliga pensionsutgifterna.

42. En mobilisering av samhällets alla möjligheter, så som föreslogs i Lissabon, förutsätter dessutom en kraftfull och reforminriktad politik på det ekonomiska och sociala området samt på sysselsättningsområdet. För detta behövs det särskilt åtgärder för att väsentligt minska arbetslösheten, motverka förtidspensionering och öka kvinnors förvärvsfrekvens. Som framhålls i kommissionens meddelande måste pensionssystemen också vara förenliga med de andra inslagen i Lissabonstrategin, särskilt när det gäller villkoren för varaktig ekonomisk tillväxt, genomförandet av den inre marknaden och ökad konkurrenskraft, i den mån de är viktiga faktorer för ett lyckat genomförande av strategin.

43. Hur stor den outnyttjade arbetskraftspotentialen är varierar mellan medlemsstaterna. Danmark framhåller att landets sysselsättningsciffror redan idag är högre än de mål som fastställdes i Lissabon och att man därför har begränsat utrymme för ytterligare ökning, även om vissa grupper – särskilt äldre arbetstagare, invandrare, flyktingar och människor som idag får invaliditetspension – skulle kunna bidra till ett ökat totalt arbetskraftsdeltagande. Nederländerna och Förenade kungariket framhåller också att det är viktigt att hjälpa mindre gynnade grupper att komma tillbaka på arbetsmarknaden, till exempel ensamstående föräldrar och människor som är bosatta i områden med dåliga arbetsmarknadsutsikter. Österrike anser att det kan finnas utrymme för att öka förvärvsfrekvensen bland ungdomar genom att förkorta utbildningen före inträdet på arbetsmarknaden – förutsatt att detta inte påverkar utbildningens kvalitet negativt.
44. Ett ökat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor är i de flesta medlemsstater ett viktigt instrument för att förbättra proportionen mellan förvärvsarbete och pensionärer. Irland påpekar att det största hindret i detta avseende är det faktum att kvinnor fortfarande har ett oproportionerligt stort ansvar för familj och omsorg. Det gäller alla medlemsstater, och många av dem betonar behovet av en utbyggd barn- och äldreomsorg och en mer familjevänlig arbetsorganisation och uppläggning av arbetstiden. Bristen på sådana tjänster och avsaknaden av en familjevänlig arbetsorganisation tvingar många kvinnor att välja mellan karriär och familj. Detta kan bidra till att hålla födelsetalen på en låg nivå, vilket på sikt förvärrar problemet med en åldrande befolkning.
45. Behovet av bättre stöd till förvärvsarbete föräldrar är allmänt erkänt, och de flesta håller med om att de som låter karriären stå tillbaka för att ta hand om familjen bör få behålla sina pensionsrättigheter. Det är viktigt att man undviker att skapa ekonomiska incitament för ett fullständigt utträde från arbetsmarknaden. Tyskland planerar till exempel att förbättra pensionsrättigheterna för föräldrar som arbetar deltid istället för att sluta arbeta helt. Efter pensionsreformen 1997 har Belgien infört liknande regler – arbetstagare som av familjeskäl arbetar deltid får mellan två och fem "bonusår". Denna förmån kan utnyttjas på ett flexibelt sätt, så att arbetstagaren kan välja den typ av deltidsarbete som är lämpligast.
46. I rapporten från Tyskland framhålls också behovet av att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män för att ge kvinnor ökat incitament att arbeta. Detta hänger givetvis samman med arbetenas kvalitet, vilket också påpekas i rapporten från Irland. Den positiva effekten av ett ökat arbetskraftsdeltagande skulle försvagas betydligt om många arbeten gav låga inkomster och dålig anställningstrygghet.

47. En viktig fråga för den finansiella balansen i pensionssystemen är förtidspensionering av äldre arbetstagare. Sedan mitten av 1970-talet har pensionspolitiken tenderat att avspegla förhållandena på arbetsmarknaden. Förtidspensionering betraktades i många medlemsstater som ett socialt godtagbart alternativ till arbetslöshet och som ett incitament att anställa ungdomar. Pensionssystemen fungerade således som ett slags passiv arbetslöshetsförsäkring utan någon som helst återintegrerande funktion. Inför dagens demografiska utveckling inser medlemsstaterna i allt större utsträckning att det inte bara är nödvändigt att minska arbetslösheten, utan även att öka förvärvsfrekvensen och acceptera att pensionssystemen inte längre bör användas för att begränsa utbudet på arbetskraft.
48. Den faktiska pensionsåldern eller den ålder då man upphör att förvärsarbete avspeglar denna tidigare förda politik och är idag betydligt lägre än den lagstadgade pensionsåldern. I de flesta medlemsstater sjunker förvärvsfrekvensen betydligt i åldersgruppen 55 år och äldre (jfr tabell 4).

Tabell 4: Förvärvsfrekvens för olika åldersgrupper 1999 ⁽¹⁾

	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	Inge	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5
									n							
									uppg							
									ift							

Källa: Eurostat - arbetskraftsundersökningen.

⁽¹⁾ Den förvärvsfrekvens som anges nedan är inte justerad med avseende på deltidsarbete.

49. Medlemsstaterna beskriver en rad olika åtgärder som bör leda till att denna utvecklingstrend i riktning mot lägre pensionsålder vänds. Många länder skärper reglerna för förtidspensionering samtidigt som man tar hänsyn till särskilda arbetsförhållanden som kan motivera förtidspensionering. Medlemsstaterna planerar i allmänhet inte någon höjning av den lagstadgade pensionsåldern, utan inriktar sig i stället på åtgärder för att höja den faktiska pensionsåldern. De länder som fortfarande har olika pensionsålder för kvinnor och män skulle dock kunna uppnå detta genom att successivt höja pensionsåldern för kvinnor.

Frankrike bibehåller den officiella pensionsåldern på 60 år i det offentliga pensionssystemet och höjer samtidigt antalet år som krävs för full pension. Portugal har nyligen infört mer flexibla regler när det gäller pensionsålder. Finland har infört starkare incitament att stanna kvar längre i arbetslivet genom att låta arbetstagare som fyllt 60 år förvärva förmåner med 2,5 % per år istället för 1,5 %. I Sverige fastställs pensionsåldern ofta till 65 år i

kollektivavtal. I den omarbetade pensionslagstiftningen anges inte längre någon pensionsålder, och pensionens storlek beror på livsinkomsten och vid vilken ålder man börjar utnyttja pensionen. Det är därför mycket viktigt att människor får möjlighet att arbeta efter 65 års ålder. De fem riksdagspartierna som stödde pensionsreformen har därför beslutat att införa en bestämmelse som ger arbetstagare möjlighet att stanna kvar längre i arbetslivet än vad som tidigare var möjligt. Den brittiska regeringen undersöker nya förhållningssätt i fråga om pensionering, till exempel begreppet "normal" pensionsålder, och överväger att införa möjligheter till mer flexibel stegvis pensionering. Spanien skapar incitament för arbetstagare som vill stanna kvar i arbetslivet efter att de fyllt 65 år, och i april 2001 nåddes en överenskommelse med arbetsmarknadens parter om att öka de äldre arbetstagarnas anställbarhet. I Italien kan nu arbetstagare med maximal avgiftsperiod fortsätta att arbeta efter den officiella pensionsåldern för att förvärva ytterligare pensionsrättigheter och få rätt till bidrag på grundval av inbetalade avgifter. Italiens successiva övergång till en starkare bokföringsmässig koppling mellan pensioner och avgifter kommer också att ge ökat incitament att skjuta upp pensioneringen. Österrike, Grekland och Irland betonar också hur viktigt det är att införa en tydlig koppling mellan avgifter och pensionsrättigheter.

Bibehålla jämvikten mellan rättigheter och skyldigheter

Många medlemsstater stärker kopplingen mellan avgifter och förmåner, vilket ger ökat incitament att stanna kvar längre i arbetslivet. För att få avsedd verkan måste sådana åtgärder dock stödjas genom en lämplig sysselsättningsspolitik för äldre arbetstagare.

Göra pensionssystemen mer flexibla inför förändringarna i samhället

I många medlemsstater införs ökad flexibilitet i fråga om pensionsålder och stegvis övergång till pension vilket ger arbetstagarna möjlighet att själva bestämma när och hur de skall pensioneras.

50. Åtgärder som de ovan beskrivna bidrar också till en allmän tendens till en mer flexibel övergång från arbete till pensionering. Tyskland tog ett första steg 1996 när lagen om främjande av successiv pensionering infördes. Lagen om vidareutveckling av deltidarbete för pensionärer från 1999 har förbättrat och förenklat möjligheterna till successiv pensionering för en större grupp människor, samtidigt som man har vidtagit ytterligare stimulansåtgärder för nyanställning. I Nederländerna uppmuntras arbetsgivare och arbetstagare att genom förhandlingar omvandla programmen för förtidspension till flexibla pensioneringsplaner. En rad medlemsstater främjar deltidarbete för äldre arbetstagare som en gradvis övergång till pensionering. Detta förutsätter givetvis att det är möjligt att kombinera förvärvsinkomster och pensionsförmåner.
51. Målet att få äldre arbetstagare att stanna kvar längre i arbetslivet har fått flera medlemsstater att införa strängare bestämmelser i fråga om anställningsskydd för äldre arbetstagare. I Finland får arbetsgivarna bära en allt större del av kostnaderna för arbetslöshets- och pensionsförmåner för äldre arbetstagare som avskedats, och Frankrike överväger att göra avskedande av äldre arbetstagare till en dyr affär för arbetsgivarna. Österrike har infört ett varningssystem som innebär att arbetsgivaren har skyldighet att meddela enskilda uppsägningar av äldre arbetstagare.
52. Vissa medlemsstater, särskilt Danmark och Finland, har program som syftar till att göra arbetsgivarna mer medvetna om äldre arbetstages potential. Förenade kungariket planerar att lagstifta mot orättvis åldersdiskriminering i arbetslivet med utgångspunkt från den regelsamling för åldersdiversifiering i arbetslivet som blivit en måttstock för en personalpolitik fri från åldersdiskriminering i fråga om nyanställning, fortbildning och utveckling, befordran samt uppsägning och pensionering. Denna lagstiftning införs för att genomföra rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet. Genomförandet av detta direktiv i nationell lagstiftning bör givetvis ge alla medlemsstater möjlighet att förbättra äldre arbetstages situation på arbetsmarknaden. Vissa medlemsstater överväger redan idag att vidta åtgärder för att begränsa användningen av obligatorisk pensionering. Den svenska regeringen vill därför lägga fram lagförslag som skulle göra det omöjligt att sluta avtal om obligatorisk pensionering för arbetstagare före 67 års ålder.

53. Ett viktigt skäl till att människor lämnar arbetsmarknaden är invaliditet. I många fall innebär detta endast att arbetstagaren är oförmögen att fortsätta sitt tidigare arbete – men inte nödvändigtvis att utföra ett annat arbete. I Sverige har man infört regler för "slumrande" invaliditetspension som gör det möjligt för förmånstagaren att under en viss period pröva olika arbeten utan att förlora rätten till invaliditetspension. Luxemburg planerar att vidta en rad åtgärder för att hjälpa arbetstagare som inte längre kan utöva sitt yrke att få ett annat arbete. Behovet av invaliditetspensioner kan också minskas genom att man anpassar arbetsförhållandena till äldre arbetstagares behov och förmåga. Frankrike överväger olika sätt att anpassa arbetsorganisationen, efter att ha infört en allmän arbetstidsförkortning. Den nederländska regeringen uppmuntrar arbetsmarknadens parter att utarbeta en politik för en bättre arbetsorganisation i syfte att stärka äldre arbetstagares ställning på arbetsmarknaden och har avskaffat regeln att arbetslösa mellan 57 ½ och 65 år inte behöver registrera sig hos arbetsförmedlingen eller acceptera ett lämpligt arbete.
54. Livslångt lärande är givetvis nödvändigt för att bibehålla äldre arbetstagares anställbarhet. Flera medlemsstater har pekat på behovet av bättre utbildningsmöjligheter, dock utan att ange några närmare detaljer. Nederländerna har redan infört skattelättnader för att främja utbildning.

3.2.2. Rättvis fördelning av de ekonomiska konsekvenserna av en åldrande befolkning mellan generationerna

55. Som analysen från kommittén för ekonomisk politik visar kommer det i många fall inte att vara tillräckligt att föra en politik för hög sysselsättning för att förhindra att pensionsutgifternas andel av BNP ökar betydligt. Om inte ytterligare medel kan göras tillgängliga genom en sund förvaltning av de offentliga finanserna (jfr avsnitt 3.2.3 nedan), uppkommer frågan hur en anpassning kan ske genom att man ändrar de olika beräkningsparametrarna för pensionen och/eller ändrar de olika pelarnas relativa betydelse (första, andra och tredje pelaren). Syftet med de nationella reformerna är att se till att det ytterligare utgiftsbehov som uppkommer på grund av befolkningens åldrande fördelas rättvist mellan förvärvsarbetande och pensionärer. Man måste bibehålla en adekvat inkomstnivå för äldre människor, samtidigt som avgifter och skatter hålls kvar på en godtagbar nivå. En viktig fråga i detta sammanhang som förts fram av några medlemsstater är hur man skall kunna hålla lönekostnaderna nere för arbetstagare med lägre utbildning.

Rättvisa mellan generationerna
Ökad förvärvsfrekvens och minskad statsskuld kanske inte räcker för att lösa problemet med en åldrande befolkning. Medlemsstaterna vill se till att de ytterligare ansträngningar som behövs fördelas rättvist mellan förvärvsarbetande och pensionärer.

56. Mot bakgrund av de reformer som påbörjats eller planeras på grundval av Lissabonscenariot i fråga om tillväxt och sysselsättning ser de flesta medlemsstaterna positivt på det egna landets möjligheter att möta dessa utmaningar. Vissa medlemsstater anger i sina nationella rapporter att konsekvenserna av befolkningens åldrande kan bli mindre dramatiska än vad ovanstående prognoser ger vid handen. Vissa medlemsstater förväntar sig ett ökat arbetskraftsdeltagande – Spanien erinrar till exempel om att en stark sysselsättningsökning lett till att antalet avgiftsbetalare inom socialförsäkringssystemet ökat med 3,3 miljoner mellan 1995 och april 2001.
57. Andra medlemsstater framhåller att de reformer som redan genomförts kommer att förebygga att pensionsutgifterna ökar i takt med den demografiska försörjningsbördan. Finland anger till exempel att problemet med en åldrande befolkning sannolikt inte kommer att få så stora följder för pensionsutgifterna som man skulle kunna tro. Som ett resultat av 1990-talets reformer och andra planerade åtgärder förväntas pensionsutgifterna bli betydligt lägre på lång sikt (2040) än vad som skulle varit fallet utan dessa reformer. Frankrike genomförde 1993 reformer som kommer att begränsa den framtida utgiftsökningen och som tydliggör regeringens finansiella ansvar gentemot det lagstadgade socialförsäkringssystemet. Belgien har fört en mycket försiktig politik de senaste 20 åren, genom att indexreglera pensions- och inkomsttak på priser. Reformen från 1996 innebär också stora besparingar, eftersom man har infört högre pensionsålder och förlängd avgiftsperiod för kvinnor och minskat vissa framtida förmåner. De reformer som nyligen genomförts i Italien kommer också att få avsevärda konsekvenser för pensionsutgifterna i framtiden.
58. Av många av de nationella rapporterna framgår att medlemsstaterna ser positivt på det egna landets förmåga att möta utmaningarna för pensionssystemen i framtiden. Men i de flesta medlemsstaterna är man också medveten om att det kommer att krävas ytterligare reformer för att undvika ohållbara ökningsar av pensionsutgifterna – i de flesta fall krävs omfattande ändringar av pensionslagstiftningen. I svensk lagstiftning har man infört en automatisk anpassningsmekanism för att se till att pensionssystemet förblir hållbart. Med denna mekanism görs en prognos av tillgångar och skulder, och resultatet meddelas varje år. Om pensionsskulderna överstiger tillgångarna faller pensionsindexeringen automatiskt efter inkomstindex tills jämvikten mellan tillgångar och skulder har återupprättats. Andra länder, till exempel Belgien, anger att de förväntar sig kunna dra nytta av dagens stora primära budgetöverskott, som kommer att minska framtida ränteutgifter och därför bidrar till att säkerställa hållbarheten på lång sikt utan några drastiska nedskärningar när det gäller förmånernas storlek.

59. Det krävs dock ytterligare insatser för att bedöma vilka utmaningar pensionssystemen står inför när det gäller finansieringen och för att övervaka framstegen i fråga om pensionsreformer. Här bör man hålla i minnet att ekonomisk hållbarhet inte kan uppnås på bekostnad av pensionssystemens förmåga att uppnå de sociala målen. Reformerna som är inriktade enbart på ekonomisk hållbarhet kommer sannolikt att skapa sociala problem och ett politiskt tryck att öka utgifterna. Därför är det inte möjligt att skilja mellan ekonomisk och social hållbarhet – den ena kan inte garanteras utan den andra. Det är enbart genom en övergripande strategi för att göra pensionssystemen hållbara som man har en verklig chans att lyckas. Det innebär att man måste beakta såväl ekonomiska som sociala konsekvenser av reformerna, analysera hur befolkningens åldrande påverkar pensionssystemens tre pelare och även beakta andra konsekvenser som en åldrande befolkning får, särskilt när det gäller arbetsmarknaden, finansmarknaden samt hälso- och sjukvårdssystemen.

60. Många medlemsstater framhåller att den andra och tredje pelarens privata pensioner kommer att öka i betydelse i samband med befolkningens åldrande. Eftersom detta inte kan förväntas ske spontant stöds utvecklingen genom olika slag av offentliga åtgärder. I vissa medlemsstater – Nederländerna är det mest kända exemplet – kan arbetsgivare och arbetstagare inrätta kompletterande pensionssystem, eventuellt med obligatoriskt medlemskap. I Belgien är man intresserad av att följa detta

Enhetliga pensioner inom det övergripande pensionssystemet

En nedtrappning av första pelarens pensioner innebär inte att andra och tredje pelarens pensioner automatiskt byggs ut. Medlemsstaterna utvecklar olika metoder för att se till att de olika pelarna på ett enhetligt sätt bidrar till ett adekvat inkomstskydd för äldre.

exempel. I Förenade kungariket har arbetstagarna möjlighet att träda ut ur det statliga inkomstrelaterade pensionssystemet (SERPS) och istället övergå till tjänstepensioner eller individuella pensioner. Österrike planerar att omvandla det slutbidrag som föreskrivs i arbetsrätten (ett belopp som beror på anställningsperiodens längd och betalas ut av arbetsgivaren vid anställningsperiodens slut) till en överförbar pensionsrättighet inom andra pelaren. I de flesta medlemsstaterna är det inte obligatoriskt att omfattas av ett kompletterande system, men dessa system behandlas gynnsamt ur skattesynpunkt. Eftersom möjligheten till skatteavdrag är viktigare för höginkomsttagare än för låginkomsttagare planerar Tyskland att genom bidrag stödja låginkomsttagare som betalar in avgifter till kompletterande pensionssystem.

61. Vissa medlemsstater anser att privata pensionssystem kan göra det möjligt att begränsa ökningen av de offentliga pensionsutgifterna. Förenade kungariket förutser att allt fler kommer att få rätt till pension till följd av ett ökat arbetskraftsdeltagande och tror att många kommer att välja privata pensioner för att bibehålla ersättningsnivån, istället för att stanna kvar i det statliga inkomstrelaterade pensionssystemet (SERPS). Förenade kungariket anser därför inte att pensionsutgifterna kommer att bli en ohållbar börda för den offentliga budgeten. I Danmark förväntas allt fler pensionärer täckas av den andra pelarens pensioner, samtidigt som de offentliga pensionernas relativa betydelse minskar. Nederländerna förlitar sig också till en väl utvecklad andra pelare, samtidigt som man framhåller att det är viktigt att öka förvärvsfrekvensen, särskilt bland äldre arbetstagare. Sverige har infört ett premiereservsystem och konstaterar att pensionens storlek med sådana system i allt större utsträckning kommer att bestämmas av avkastningen på kapitalet. Det medför en risk för större fluktuationer i fråga om pensionens storlek och innebär att pensionen, om inga offentliga åtgärder vidtas, kan krympa om avkastningsgraden är låg eller negativ under en längre tid.
62. Trots dessa reformer anser de flesta medlemsstaterna att de lagstadgade pensionerna i första pelaren bör förbli den viktigaste delen i pensionssystemet. Frankrike och Luxemburg framhåller att utvecklingen av kompletterande privata pensioner varken får ersätta det lagstadgade systemet eller utvecklas på bekostnad av detta. Frankrike anser att en stark första pelare avspeglar ett starkt engagemang i solidaritet och jämlikhet från samhällets sida. De andra pelarna bör utvecklas som ett komplement till första pelaren och endast efter det att man lyckats konsolidera fördelningssystemet. Belgien anser att den andra pelaren bör ha en roll när det gäller att säkerställa pensionsinkomstens ersättningsnivå, men att den inte bör ersätta den första pelaren. Förenade kungariket lägger dock tonvikten annorlunda: "de statliga pensionerna kommer att komplettera de privata pensionerna för att ge pensionärerna en rimlig inkomst". Det kommer att finnas offentliga pensioner inom den andra pelaren som är riktade till arbetstagare med låg eller medelhög inkomst, till dem som inte har förvärvsarbetat kontinuerligt och till dem som inte deltar i arbetskraften.
63. Som kommittén för socialt skydd framhåller i sin rapport inför Europeiska rådets möte i Feira måste man undersöka de ekonomiska, skattemässiga och sociala effekterna av att utveckla kompletterande system (andra och tredje pelaren). I synnerhet måste frågan om ekonomisk hållbarhet studeras, när det gäller såväl offentliga som privata pensionssystem.

3.2.3. Ökat handlingsutrymme i budgeten

64. Medlemsstaternas förmåga att tillhandahålla tillräckliga offentliga pensioner beror inte bara på nivån på pensionsutgifterna, utan även på andra faktorer som avgör om de offentliga finanserna är i balans. På detta område finns det många aspekter som behöver analyseras. En minskad statsskuld enligt tillväxt- och stabilitetspakten, och därmed minskade ränteutgifter i framtiden, skulle frigöra medel för en omfördelning för att tillgodose den åldrande befolkningens behov på ett bättre sätt. Danmark och Sverige konstaterar i sina rapporter att statsskulden måste minskas ytterligare. Flera medlemsstater har valt att kanalisera den offentliga sektorns sparande till särskilda reservfonder (särskilt Irland, Nederländerna, Portugal, Frankrike och Spanien), planerar att göra det (Belgien) eller betraktar det som en möjlighet (Luxemburg). Skapandet av sådana reservfonder ger medborgarna en tydlig signal om att dessa medel skall användas för att bibehålla adekvata pensioner under den period då befolkningens åldrande innebär en särskilt stor börda för pensionssystemen. De premierreservsystem som införts för de offentliga pensionerna (Sverige och Finland) anses ha en liknande roll.
65. Åtgärder för att anpassa skatte- och avgiftssystemet kan också spela en viktig roll när det gäller att se till att de offentliga finanserna klarar av de ökade behoven i samband med befolkningens åldrande. Vissa medlemsstater har anpassat skatte- eller avgiftsbasen, medan andra har gett pensionssystemen ett inkomstillskott från nya källor, till exempel genom miljöskatter. Hur pensionerna beskattas är också en viktig faktor för hållbarheten på längre sikt. Enligt EET-systemet för pensioner (förmåner beskattas men inte avgifter eller avkastning) är inkomsten från skatt på förmåner som högst när antalet pensionärer är som störst. Den skattemodell som tillämpas i fråga om pensioner kan också bidra till att minska inkomstskillnaderna bland pensionärer.
66. En ändrad ålderstruktur i befolkningen kan skapa utrymme för omfördelning av utgifter, dvs. från unga till gamla. Man bör dock hålla i minnet att man för att bibehålla en hög sysselsättning sannolikt måste investera mer i utbildning och livslångt lärande. En åldrande befolkning innebär också ökade utgifter för hälso- och sjukvård och äldreomsorg. Kommittén för socialt skydd anser att man behöver undersöka vidare vilka faktorer som påverkar balansen mellan offentliga inkomster och utgifter. En bedömning bör också göras av det handlingsutrymme som finns för en omfördelning av resurser.

67. Irland tog upp frågan om en avvägning mellan direkta offentliga pensioner och kostnaden för skattelättnader för att främja privata pensioner. Värdet av skattelättnader för pensionsavgifter 1994-1995 har beräknats till 299 miljoner irländska pund, vilket motsvarar 2,8 % av de totala skatteinkomsterna. Tyskland meddelar att man i samband med uppbyggnaden av det kompletterande systemet – och för att ge arbetstagare med låg eller medelhög inkomst möjlighet att delta – kommer att erbjuda bidrag och skattelättnader motsvarande 20 miljarder tyska mark per år efter 2008.

3.3. Bibehålla den sociala sammanhållningen

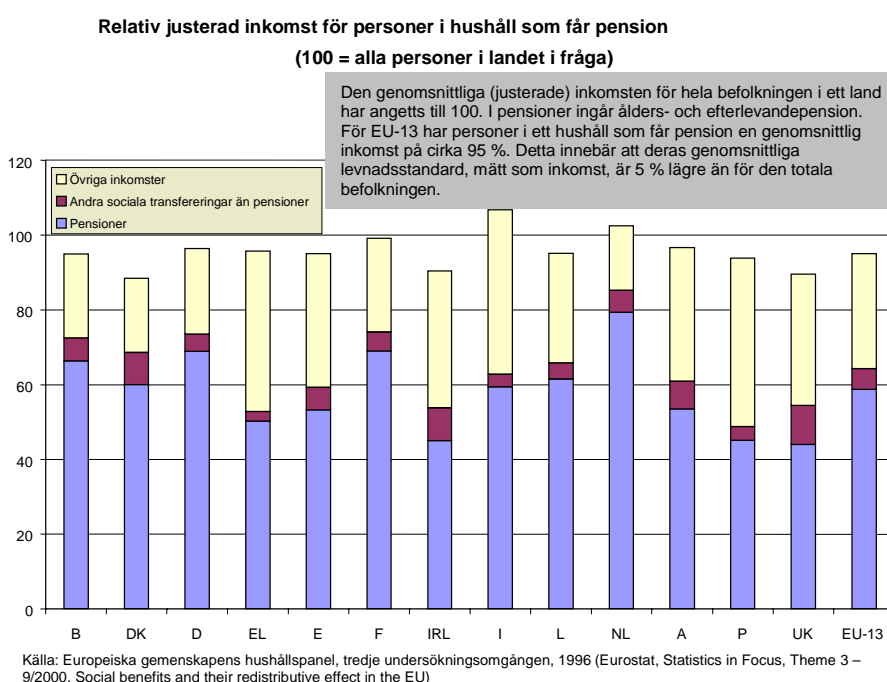
68. Pensionsreformerna måste inte bara stärka systemens förmåga att klara av de ekonomiska konsekvenserna av den demografiska utvecklingen. De måste också bidra till målet social sammanhållning genom att ge alla pensionärer en tillräcklig pension, så att de kan bibehålla en rimlig levnadsstandard, och genom att säkerställa en viss grad av solidaritet. Medlemsstaternas reformer är därför oftast en kombination av åtgärder för att göra pensionssystemen ekonomiskt hållbara och insatser som syftar till att komma till rätta med brister i pensionssystemen.

69. Medlemsstaterna vill i allmänhet se till att alla äldre får en adekvat inkomst och att de som förvärvsarbetat i rimlig utsträckning kan ersätta förvärvsinkomsten och därigenom bibehålla sin levnadsstandard som pensionärer. Detta skall ske genom en rad olika politiska åtgärder inriktade på de tre pelarna. Många medlemsstater har åtagit sig att se till att pensionärerna gynnas av den ekonomiska tillväxten.

Bibehålla adekvata pensioner

I många medlemsstater kommer det att krävas betydande pensioner inom andra och tredje pelaren för att man skall kunna behålla sin levnadsstandard som pensionär. De flesta medlemsstaterna vill dock bibehålla en stark första pelare för att värna om solidariteten i pensionssystemen.

70. Pensionssystemen har gett dagens äldre generation en rimlig och ibland till och med relativt hög levnadsstandard. Den genomsnittliga justerade nettoinkomsten⁴ för personer i hushåll som får minst en pension (ålders- eller efterlevandepension) ligger mycket nära genomsnittsinkomsten för befolkningen som helhet. Pensionssystemen bidrar med cirka 60 % av dessa personers totala nettoinkomst. Andra inkomstkällor är andra sociala transfereringar än pensioner, inkomst från fastighet och förvärvsinkomster (särskilt för pensionärer som delar hushåll med förvärvsarbete). Vissa brister kvarstår dock när det gäller att trygga försörjningen för äldre människor. Fattigdom är vanligare bland pensionärer än bland befolkningen som helhet, och det gäller särskilt äldre kvinnor. Det är tveksamt om målet större social sammanhållning från Lissabon uppnås med tanke på de brister som dagens pensionssystemet är behäftade med när det gäller att tillhandahålla tillräckliga och rättvisa pensioner.



⁴ Nettoinkomsten är justerad per "vuxenekvivalent" för att beakta olikheter i hushållens storlek och sammansättning. Hushållets inkomst divideras med dess "ekvivalenta storlek" beräknad utifrån den ändrade OECD-ekvivalensskalan. Varje medlem i ett visst hushåll, såväl barn som vuxna, tilldelas samma justerade inkomst.

3.3.1. Risk för fattigdom bland äldre

71. Trots att man allmänt lyckats motverka risken för utbredd fattigdom bland äldre sviker systemet fortfarande vissa grupper som inte får en rimlig minimiinkomst. I många medlemsstater löper äldre kvinnor, som utgör två tredjedelar av pensionärerna över 75 år, särskilt stor risk att drabbas av fattigdom. I vissa länder är fattigdom fortfarande mer utbredd bland äldre än bland befolkningen som helhet, även om skillnaden har minskat och kan fortsätta att minska i och med att pensionssystemen blir mer etablerade och fler arbetstagare med full avgiftsperiod pensioneras.

72. Om det inte finns någon minimipension leder korttidsanställningar och avbrott i karriären ofta till en otillräcklig pension, särskilt för kvinnor med otillräckliga härledda rättigheter. Ett ökat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor bör resultera i ett bättre skydd senare i livet. Det är dock fortfarande vanligare att kvinnor offerar karriären för familjen och därmed förvärvar mindre pensionsrättigheter än sin partner. Med stabila familjer kan pensionssystemen kanske ge ett tillräckligt skydd genom härledda rättigheter. När familjen som institution blir alltmer instabil blir dock frågan om hur pensionsrättigheterna fördelas mellan makarna allt viktigare.

Stärka solidariteten i pensionssystemen

För att ge alla möjlighet att förvärva adekvata pensionsrättigheter bygger medlemsstaterna in en viss grad av solidaritet i pensionsystemet för att skydda dem som inte förvärvat kontinuerligt eller haft låga inkomster.

73. Pensionsreformerna måste genomföras med beaktande av dessa brister. Det kan också hända att sänkta pensioner inom vissa pensionssystem inte medför de förväntade ekonomiska fördelarna, om det leder till ett ökat behov av inkomstprövade socialbidrag. I så fall har man endast flyttat över utgifterna från pensionsystemet till andra delar av systemet för socialt skydd. Ökad användning av inkomstprövade socialbidrag eller minimipensioner kan också försvaga incitamenten att arbeta (deltid som ålderspensionär eller för att försörja äldre släktingar) och pensionsspara (låginkomsttagare kan få en pension som inte överstiger socialbidraget). Sverige påpekar till exempel att en garanterad pension tillsammans med bostadstillägg, progressiv beskattning och vissa inkomstrelaterade kommunala skatter innebär att låginkomsttagare drabbas av höga marginalskatter.

Därför kanske de inte kan öka sin pension genom att arbeta mer. Liknande problem finns i andra medlemsstater. Förenade kungariket har också meddelat att man avser att se till att bestämmelserna för beaktande av sparmedel i fråga om inkomstprövade förmåner inte missgynnar människor som har sparat under sitt yrkesverksamma liv. I allmänhet är medlemsstaterna överens om att pensionssystemen genom en kombination av de olika pelarna bör gå längre än att bara garantera en minimiinkomst som täcker de grundläggande behoven.

74. Tyskland har tagit upp problemet med det låga utnyttjandet av förmåner bland äldre. Även om de har rätt till inkomstprövade förmåner avstår äldre människor ofta från att ansöka eftersom socialförsäkringskontoret kan återkräva dessa betalningar från deras barn. Detta problem kommer att behandlas inom ramen för de aktuella reformerna genom att man inför en särskild lag om behovsprövade förmåner vid ålderdom och invaliditet för att upprätthålla en miniminivå i fråga om social trygghet. Personer som har fyllt 65 år och varaktigt arbetsoförmögna vuxna som är behövande enligt socialtjänstlagens definition kommer att få rätt till inkomststöd, oavsett vilka anspråk de kan ha på sina barn eller föräldrar.

3.3.2. Bättre tjänstepensioner och privata pensioner

75. Vid genomförandet av pensionsreformer för att bygga ut systemen för tjänstepensioner och privata pensioner måste man också beakta vissa svagheter i dessa system. Ingen möjlighet till intjänande (som i Portugal) eller långa intjänandeperioder (som i Tyskland, där de skall förkortas) i tjänstepensionssystemen gör det svårt att förvärva tillräckliga pensionsrättigheter för personer som inte ingår i ett företags kärnarbetsstyrka och således inte har långstidsanställning. De höga förvaltningsavgifterna kan göra privata pensioner synnerligen ointressanta för låginkomsttagare, och uttaget av avgifter på de första inbetalningarna gör det dyrt att lämna systemet. Irland och Förenade kungariket har uppmärksammat detta problem och håller på att utarbeta lösningar (*stakeholder pensions* i Förenade kungariket, *personal retirement savings accounts* i Irland). Irland påpekar att tjänstepensionssystemen ur skattesynpunkt idag i oproportionerligt stor utsträckning gynnar höginkomsttagarna, eftersom det främst är personer med hög skatt som omfattas av dessa system. Den tyska pensionsreformen försöker åtgärda detta problem genom att stödja inbetalningar till privata system med bidrag till låginkomsttagare. Bristen på samordning av de rättsliga ramarna för sådana system, särskilt när det gäller beskattning, måste åtgärdas genom insatser på EU-nivå för att man skall kunna undanröja de hinder som finns för rörligheten över gränserna. I och med att den andra och tredje pelarens pensioner ökar i betydelse kommer det också att bli viktigare att sådana system övervakas på lämpligt sätt.

76. De medlemsstater som försöker främja tjänstepensionssystem är medvetna om de potentiella problemen med låg och ojämn täckning och om att vissa sektorer, kategorier av arbetstagare och typer av företag kan tendera att släpa efter. Hur stort problemet är beror på hur förhållandet mellan arbetsmarknadens parter är ordnat och på förekomsten av kollektivavtal. Täckningsgraden är hög i Danmark (80 %) och Sverige (90 %) där tjänstepensionssystemen – trots att de är frivilliga – stöds genom omfattande kollektivavtal. Andra tänkbara åtgärder är att införa obligatoriskt medlemskap i sådana system, att erbjuda kontantbetalningar (istället för skattelättnader) för medlemskap och att låta arbetsmarknadens parter införa obligatoriskt medlemskap för en hel sektor eller yrkesgrupp. I Nederländerna är detta vanligt, och i Belgien överväger man att införa ett sådant system.

3.3.3. Solidaritet och omfördelning i pensionssystemen

77. En starkare bokföringsmässig koppling mellan avgifter och förmåner (en åtgärd som skulle stärka de incitament att arbeta som finns i pensionssystemen) innebär inte nödvändigtvis att solidariteten försvagas. En tydligare bokföringsmässig koppling kan i vissa fall stärka solidariteten. Sverige påpekar att de gamla pensionssystemen på ett omotiverat sätt gynnade människor med en oregelbunden inkomstprofil, eftersom pensionerna var baserade på inkomsten under de 15 bästa åren istället för livsinkomsten. Denna fråga var också viktig när det gäller de italienska pensionsreformerna. Andra pensionssystem kan (bokföringsmässigt sett) missgynna vissa kategorier av arbetstagare med en jämn inkomstprofil – särskilt kroppsarbetare – om pensionerna beräknas på grundval av slutlönen eller ett antal år med hög inkomst utan att ta hänsyn till alla inbetalningsår och en kortare förväntad livslängd.

78. Å andra sidan innehåller de flesta pensionssystemen även viktiga inslag av omfördelning till förmån för de mindre välbeställda i samhället, som till exempel när en minimipension garanteras oavsett anställnings- och avgiftsperiod, när vissa slag av avbrott i yrkeslivet ger pensionsrättigheter eller när avgifter tas ut på alla inkomster samtidigt som det finns ett tak för förmånerna.

79. I länder med många olika lagstadgade pensionssystem (t.ex. för olika sektorer eller yrkesgrupper) anser man ofta att dessa olika system behöver harmoniseras. Det gäller till exempel Österrike och Finland, som redan har reformerat pensionssystemen för offentliganställda för att samordna dem med det allmänna systemet. Denna fråga hänger också samman med pensionssystemens komplexitet. Som påpekas av Grekland kan denna leda till oönskade effekter i fråga om diskriminering mellan olika befolkningsgrupper och ökade kostnader för arbetsgivarna för att följa reglerna.

3.3.4. Andra åtgärder som påverkar pensionärernas relativa levnadsstandard

80. Äldres levnadsvillkor bestäms inte enbart av kontantbetalningar från pensionssystemet. Bostadspolitiken och politiken för hälso- och sjukvård, sänkta priser för vissa ekonomiska eller kulturella tjänster, sociala tjänster, särskilda skatte- och avgiftsregler för äldre samt hjälp från släktingar och vänner kan bidra till en bättre livskvalitet och en starkare social integrering. Dessa faktorer kan vara svåra att kvantifiera, men kan påverka de äldres välfärd på ett avgörande sätt.

81. Många medlemsstater studerar inte bara framtidens pensioner, utan även de äldres allmänna levnadsvillkor. I Förenade kungariket finns en ministerieövergripande grupp för äldre som samordnar regeringens strategi, i Tyskland har förbundsregeringen tillsatt en expertkommitté som rapporterar om äldregenerationens allmänna situation, och i Danmark anordnas offentliga utfrågningar där äldre människor deltar. Belgien har inrättat en rådgivande kommitté för pensionärer, som avger yttranden om lagar och lagförslag till regeringen och kan ställa frågor till ministrar om frågor som rör pensioner.

82. Ett område som är särskilt viktigt för de äldre är hälso- och sjukvård och äldreomsorg. De flesta medlemsstaterna rapporterar att pensionärer betalar lägre avgifter för hälso- och sjukvård och produkter som till exempel läkemedel. I vissa fall är de till och med helt undantagna från sådana betalningar, även om detta i regel är en inkomstprövad förmån. De allvarligaste sjukdomarna täcks i allmänhet helt av socialförsäkringssystemen. Medlemsstaterna lägger också stor vikt vid förebyggande verksamhet och ett friskt åldrande i fråga om utvecklingen av sociala tjänster samt hälso- och sjukvård, vilket uppmuntrar äldre att engagera sig i sociala, fysiska och kulturella aktiviteter.

83. De flesta medlemsstaterna påpekar att det finns särskilt stöd för behövande äldre, till exempel i form av särskilda behovsrelaterade bidrag som i vissa länder är inkomstprövade. Särskilda omvårdnadsförsäkringar har också införts som en del av socialförsäkringssystemet (t.ex. i Tyskland) eller främjas av regeringen (t.ex. i Förenade kungariket). I Frankrike genomförs reformer av systemet och man planerar att införa inkomstprövade omvårdnadsbidrag. Andra möjligheter är att direkt tillhandahålla tjänster som till exempel hemtjänst. I Danmark tillhandahåller de lokala myndigheterna gratis hemtjänst och erbjuder förebyggande hembesök två gånger om året för alla medborgare som fyllt 75 år. För att främja omsorgen ger den tyska omvårdnadsförsäkringen lön och socialförsäkringsskydd för dem som sköter omvårdnaden, inbegripet släktingar.
84. När det gäller bostadspolitiken framhålls i de flesta rapporterna att en majoritet av pensionärerna äger sin bostad. I vissa länder finns dock särskilda (inkomstprövade) bostadsbidrag för pensionärer (i Luxemburg finns t.ex. en nationell solidaritetsfond som delvis bär kostnaden för boende på vårdinstitutioner) eller behandlas äldre mer gynnsamt när det gäller boendeförmåner eller skattelättnader för hyresrätter (i Irland får äldre till exempel större skattelättnader när det gäller hyra för privat boende – personer som fyllt 55 år kan vara berättigade till dubbelt så stora skattelättnader för hyran som de som är yngre). Det kan också finnas bestämmelser om särskilt skydd för äldre hyresgäster och förtur till allmännyttans bostäder.
85. Beskattning är ett annat viktigt område där äldre kan få offentligt stöd. Här finns stora skillnader mellan ländernas praxis. Vissa länder har inga särskilda skattebestämmelser för pensionärer, medan andra tillämpar mer gynnsamma bestämmelser, särskilt när det gäller pensionsförmåner.
86. Slutligen framhåller de flesta medlemsstater att äldre betalar lägre priser när det gäller exempelvis allmänna färdmedel, museer och olika kulturevenemang.

3.4. Anpassa pensionssystemen till ett samhälle i förändring

87. Pensionssystemens oförmåga att ge alla äldre en rimlig inkomst beror till en del på att de inte i tillräckligt hög grad har anpassats efter de förändringar som skett i samhället. Det traditionella sättet att garantera äldre kvinnors välfärd, dvs. efterlevandepension, kommer inte längre att räcka till i ett samhälle där skilsmässor är vanliga. Dessutom blir efterlevandepensionen mindre nödvändig, eftersom fler och fler kvinnor har tjänat in fulla pensionsrättigheter. Pensionssystemen måste också klara av de förändringar på arbetsmarknaden som leder till mer diversifierade anställningsmönster och se till att individers önskemål tillgodoses på ett bättre sätt i ett samhälle med en åldrande befolkning. En universalmodell för pensionssystemet lämpar sig inte för dagens samhälle.

3.4.1. Jämställdhet i pensionssystemen

88. Pensionssystemen har traditionellt tillgodosett kvinnors behov av pension genom härledda förmåner som givit kvinnor som är beroende av makens inkomst en rimlig inkomst som änkor. Dessutom har det varit vanligt med än lägre pensionsålder för kvinnor, eftersom mannen statistiskt sett tenderar att vara äldre än sin hustru. För att ett gift par skulle kunna pensioneras samtidigt ansågs det därför lämpligt att ha en lägre pensionsålder för kvinnor.

89. De grundläggande antaganden som motiverar direkt diskriminering i fråga om efterlevandeförmåner och pensionsålder avspeglar inte längre verkligheten. De leder i allt fler enskilda situationer till ett otillräckligt skydd för kvinnor (särskilt vid skilsmässa eller separation) eller män (t.ex. om deras inkomst varit lägre än hustruns eller om de har tagit en större del av familjeansvaret). Å ena sidan kan denna direkta diskriminering uppväga de nackdelar som det innebär att offra karriären (gäller oftast kvinnor). Å andra sidan riskerar de att befästa traditionella könsroller om vissa förmåner endast finns tillgängliga för kvinnor, men inte för män som tar en större del av familjeansvaret.

Se till att pensionssystemen främjar jämställdheten

Medlemsstaterna avskaffar successivt direkt diskriminering mellan kvinnor och män i pensionssystemen, samtidigt som andra åtgärder vidtas för att kompensera det handikapp som främst (men inte enbart) kvinnor har på arbetsmarknaden.

90. Alla medlemsstaterna är därför fast beslutna att avskaffa denna direkta diskriminering, enligt direktiv 79/7 när det gäller lagstadgade socialförsäkringssystem och direktiv 86/378 (ändrat genom direktiv 96/97) när det gäller tjänstepensionssystem. Enligt direktiv 79/7 får dock vissa undantag bibehållas tills vidare. I Storbritannien är till exempel den statliga pensionsåldern idag 65 år för män och 60 år för kvinnor. Lagstiftning har införts för att successivt mellan 2010 och 2020 införa en statlig pensionsålder på 65 år för alla. I Belgien infördes 1997 en lag för successivt införande av en enhetlig pensionsålder i den privata sektorn. Dessutom harmoniseras reglerna för beräkning av pensionsrättigheter i den privata sektorn. Dessa åtgärder skall ha införts senast 2009. I Österrike är skillnaden fortfarande fem år mellan pensionsåldern för kvinnor och män i det lagstadgade pensionssystemet (någon sådan skillnad finns inte i systemet för offentliganställda). En enhetlig pensionsålder skall införas mellan 2019 och 2029 när det gäller förtidspensionering och mellan 2024 och 2034 när det gäller vanlig ålderspensionering. I en dom som nyligen meddelats av EG-domstolen fastställs dock att vissa bestämmelser på andra områden som avspeglar dessa skillnader i pensionsålder kan strida mot EG-rätten (*Buchner, C-104/98*). Denna dom kan innebära ett ökat tryck för att införa samma pensionsålder för kvinnor och män enligt österrikisk lagstiftning.
91. Ett viktigt problem med privata pensionssystem är de könsrelaterade skillnaderna i fråga om avgifter eller – inom premiebaserade system – i fråga om förmånsnivåer för kvinnor respektive män. Dessa skillnader avspeglar det faktum att den förväntade livslängden är längre för kvinnor än för män. Könsspecifika avgifter är vanliga när det gäller tredje pelarens pensioner (livförsäkring) och ett visst kapital som ackumuleras i ett premiebaserat system innebär i regel att en man skulle få en större annuitet än en kvinna. I Nederländerna lagstiftade man dock i december 2000 om lika avgifter och lika pensioner inom andra pelaren för kvinnor och män. Man har också infört möjligheten att välja mellan efterlevandeförmåner och bättre individuella pensionsrättigheter. Italien har infört könsneutral beräkning av pensionsförmåner. I det nya svenska pensionssystemet – som är premiebaserat – får kvinnor och män med samma inkomst lika stor pension, trots att kvinnor statistiskt sett lever längre. Systemet innebär således en omfördelning till förmån för kvinnor.

92. Medlemsstaterna är medvetna om att en fullständig övergång till individuella rättigheter skulle leda till otillräckliga pensionsrättigheter för många kvinnor, eftersom kvinnor har lägre inkomst och ofta gör långa avbrott i karriären. Medlemsstaterna har valt olika vägar för att åtgärda detta problem.
93. En strategi som ofta används i medlemsstaterna är att kompensera dem som gör avbrott i karriären för att ta hand om familjen. Perioder då en förälder varit hemma för vård av barn betraktas som anställningsperioder (ibland med inkomstprövning) och ger pensionsrättigheter. I vissa länder, till exempel Irland, garanteras fullständigt pensionsförsäkringskydd vid deltidarbete och vid vård av familjemedlemmar på heltid. Länder som Frankrike, Tyskland och Italien ger kvinnor som varit hemma med barn extra inbetalningsår. I Frankrike erbjuds ett eller två extra inbetalningsår, och i Tyskland tillgodoräknas tre extra försäkringsår för barn födda efter 1992. Tyskland ger också större pensionsrättigheter för föräldrar som arbetar deltid under de första tio åren efter barnets födelse. Pensionsförmånerna för dessa föräldrar beräknas utifrån en heltidslön (upp till genomsnittsinkomsten) istället för den lägre faktiska deltidslönen.
94. Efterlevandeförmåner är fortfarande ett viktigt inslag i det sociala skyddet för äldre kvinnor, även om man i lagstiftningen inte gör någon skillnad mellan kvinnor (änkor) och män (änklingar). Så länge kvinnor har en mindre livsinkomst och lever längre än män kommer de att vara de främsta mottagarna av efterlevandepension.
95. Införandet av garanterade minimipensioner i många medlemsstater har också bidragit avsevärt till ett bättre socialt skydd för kvinnor. Dessa minimipensioner är oberoende av avgiftsinbetalningar och ger därför ett effektivt skydd för kvinnor med särskilt svag arbetsmarknadsanknytning.
96. De flesta medlemsstaterna vill också förbättra kvinnors individuella rättigheter. Detta är något som särskilt förespråkas i de nordiska länderna och Nederländerna, som tenderar att vilja införa helt könsneutrala pensionssystem, eftersom man fruktar att kompensation kan befästa traditionella könsroller och inte längre är lämpligt i ett samhälle där allt färre väljer att gifta sig och allt fler förhållanden slutar med separation. Individualisering av rättigheter gynnar kvinnor enbart om de har möjlighet att själva förvärva tillräckliga pensionsrättigheter. De flesta medlemsstaterna vill förbättra kvinnors individuella rättigheter och har utvecklat olika metoder för detta. Delade pensionsrättigheter vid skilsmässa är ett särskilt viktigt inslag. I Tyskland kommer unga gifta par att själva kunna besluta om hur pensionsrättigheterna skall fördelas, vilket i regel gynnar kvinnor.

97. På längre sikt kommer kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande och minskade löneskillnader mellan kvinnor och män att leda till bättre individuella rättigheter för kvinnor. Det återstår att se hur detta kan minska behovet av insatser som till exempel efterlevandeförmåner och tillgodoräknande av avgiftsperioder för vård av barn. Det är allmänt erkänt att barnomsorgen behöver byggas ut och att utbildning behöver tillhandahållas som gör det lättare för mödrar att delta på arbetsmarknaden. Dessutom är man överens om att det är viktigt att förmå män att ta på sig en större del av föräldraansvaret (till exempel genom att göra det lättare för fäder att utnyttja föräldraledigheten).
98. Vissa medlemsstater vill också införa ekonomiska incitament för att få in fler kvinnor på arbetsmarknaden. Den tyska pensionsreformen innebär till exempel utökade pensionsrättigheter för föräldrar som arbetar deltid under de första tio åren efter barnets födelse. Syftet med reformen är att uppmuntra kvinnor att göra avbrottet i yrkeslivet så kort som möjligt och så snart som möjligt börja arbeta, åtminstone deltid. Slutligen är det också allmänt accepterat att kvaliteten på kvinnors arbeten måste höjas och att detta måste avspeglas i en mer likvärdig lön och följaktligen även i mer likvärdiga pensionsrättigheter. Vissa medlemsstater betonar kopplingen mellan, å ena sidan, bättre fortbildning för kvinnor och lika lön, och, å andra sidan, diskussionen om pensionsreformer.

3.4.2. Anpassa pensionssystemen till ändrade anställningsmönster

99. De flesta offentliga pensionssystem hanterar avbrott i karriären och flexibla anställningsmönster på ett ganska bra sätt. Tyskland har nyligen utvidgat den lagstadgade pensionsförsäkringen till att gälla deltidsarbetare med svag arbetsmarknadsanknytning och vissa egenföretagare som kan liknas vid anställda. Huvudfrågan är dock tillgång till kompletterande pensioner och kvaliteten hos dessa system.
100. Arbetstagare som är missnöjda med ersättningsnivån från det lagstadgade pensionssystemet får inte automatiskt möjlighet att omfattas av ett tjänstepensionssystem. I följande fem medlemsstater förvärvas idag betydande pensionsrättigheter inom tjänstepensionssystem: Förenade kungariket, Nederländerna, Irland, Danmark och Sverige. I Förenade kungariket och Irland ingår endast omkring hälften av arbetskraften idag i tjänstepensionssystemen, medan över 80 % ingår i dessa system i Danmark, Nederländerna och Sverige. Det verkar således inte i första hand vara den första pelarens storlek som avgör den andra pelarens utbredning, utan andra faktorer som påverkar tjänstepensionssystemens utveckling. Faktorer som förefaller särskilt viktiga i detta sammanhang är hur förhållandet mellan arbetsmarknadens parter är ordnat och huruvida parterna gemensamt kan fatta beslut om omfattande tjänstepensionssystem. Belgien planerar också att främja tjänstepensionssystem genom kollektivavtal.

101. Man kommer också att pröva andra metoder med särskild inriktning på låginkomsttagare. Tyskland kommer utöver de betydligt vanligare skattelättnaderna även att ge direkta bidrag, medan Förenade kungariket inför s.k. *stakeholder pensions* – en överförbar lågkostnadsprodukt avsedd att tillgodose de behov som arbetstagare med medelhög inkomst har. Varje arbetsgivare som har fler än fem arbetstagare och inte har ett tjänstepensionssystem måste från och med oktober 2001 erbjuda de anställda en *stakeholder pension*. Förenade kungariket vidtar dessutom åtgärder för att se till att andra pelarens tjänstepensionssystem gör det möjligt för människor att ta mindre krävande arbeten eller arbeta deltid hos samma arbetsgivare utan att det på ett oproportionerligt sätt påverkar deras pensionsrättigheter.

102. En annan viktig fråga är tjänstepensionernas överförbarhet. De flesta medlemsstaterna har infört obligatoriskt intjänande, så att arbetstagare som byter arbetsgivare före pensionsåldern inte förlorar sina pensionsrättigheter. Bestämmelser om intjänandeperioder, väntetid (dvs. viss anställningstid innan arbetstagaren kan omfattas av tjänstepensionssystemet) och nedre åldergräns kan dock vara ett stort hinder för förvärvande av tjänstepensionsrättigheter för personer som har mer flexibla anställningsförhållanden. Även för dem som har förvärvat en överförbar pensionsrättighet innebär yrkesmässig rörlighet ofta en betydande förlust i fråga om det framtida pensionsbeloppet.

Främja anpassningsförmåga på arbetsmarknaden

Många tjänstepensionssystem tar fortfarande ut höga avgifter för arbetstagare som byter arbete eller har atypiska anställningsförhållanden. Medlemsstaterna måste överväga hur man kan öka tjänstepensionssystemens tillgänglighet och överförbarhet.

103. Danmark förefaller ha kunnat undvika denna effekt genom strategin att inom andra pelaren utveckla ett premiereservsystem för tjänstepensionerna. Utgångspunkten är stora system utan hälsokriterier och väntetider, med omedelbart intjänande och full överförbarhet av förvärvade rättigheter, som erbjuder pensions-, invaliditets- och efterlevandeförmåner och omfattar hela sektorer med kollektivavtal. Trots att det har drag av privat premiereservsystem och är knutet till anställningsavtalet innebär detta system inte något hinder för arbetskraftens rörlighet.

104. Denna strategi förefaller ge en god tjänstepension för rörliga arbetstagare, men frågan kunde uppmärksammas i större utsträckning i andra medlemsstater där andra pelarens pensioner förväntas få en större roll i pensionssystemet.
105. Många medlemsstater har olika lagstadgade socialförsäkringssystem för olika kategorier arbetstagare (t.ex. egenföretagare, tjänstemän och arbetare, gruvarbetare eller offentliganställda). Ofta motsvarar dessa system inte längre verkligheten på dagens arbetsmarknad – vilket kan avspeglas i ett minskat antal aktiva medlemmar – och reformer av dessa system har förts upp högt på den politiska dagordningen. Integration eller harmonisering med det allmänna lagstadgade systemet kan lätt leda till politiska svårigheter, inte minst eftersom dessa system ofta motsvarar både första och andra pelaren. Österrike planerar en omorganisation av socialförsäkringssystemet för att öka effektiviteten och minska de administrativa kostnaderna. Att harmonisera de olika systemen för olika yrkesgrupper (t.ex. arbetare, tjänstemän, egenföretagare, jordbrukare eller järnvägsanställda) bör inte leda till en försämring av socialförsäkringens kvalitet.

3.4.3. Individuella val och flexibel pensionering

106. Ett av de viktigaste beslut som individen kan behöva fatta när det gäller pensionssystemen är tidpunkten för pensionering. Denna fråga har diskuterats i samband med behovet att öka den faktiska pensionsåldern (se avsnitt 3.2.1). Det finns en tydlig tendens att skärpa villkoren för förtidspensionering – vilket skulle minska individens valmöjligheter – men man inför också många nya möjligheter till en flexibel övergång från arbete till pensionering. Den bokföringsmässiga kopplingen mellan avgifter och förmåner kan i kombination med en flexibel pensionsålder bidra till att ge individerna större möjligheter att själva fatta beslut om hur länge de skall stanna kvar i arbetslivet.
107. Många reformer leder också till ökade möjligheter – och därmed ett större ansvar – för individen i fråga om val av pensionsfonder och investeringsstrategier. Det är fallet när man som i Förenade kungariket har möjlighet att träda ut ur det obligatoriska systemet, när man måste välja pensionsfond (Sverige) eller när minskade offentliga pensioner lämnar ett större utrymme för tredje pelaren (Tyskland). Det är då nödvändigt att tillhandahålla god information om konsekvenserna av olika valmöjligheter, eftersom felaktiga beslut kan få stora konsekvenser för den framtida pensionen och kan vara svåra att rätta till i efterhand.

4. Nationella reformprocesser och Europeiska unionens roll

108. Pensionssystemen är centrala inslag i den europeiska samhällsmodellen och dessa system påverkar en större grupp medborgare under längre tid än någon annan form av socialt skydd. Samtidigt påverkar de i hög grad ekonomin på olika sätt. Att införa reformer i pensionssystemen är därför komplicerat och politiskt känsligt. Av medlemsstaternas svar framgår att de är starkt medvetna om detta. Den politiska processen kan vara lika avgörande för huruvida reformerna skall lyckas som innehållet i reformförslagen. Medlemsstaterna tenderar därför att inte bara försöka få en majoritet att sluta upp kring reformerna, utan även att sträva efter samförstånd och hitta en lösning som i stort är acceptabel för alla, även om inte alla aktörer aktivt stöder den. Att skapa samförstånd är också viktigt för pensionssystemens stabilitet på lång sikt. Om de ändrades efter varje regeringsskifte skulle det bli omöjligt för arbetstagarna att planera för sin pensionering.

4.1. Metoder för att skapa samförstånd i fråga om reformerna och stärka allmänhetens förtroende

109. Att få till stånd en bred överenskommelse om pensionsreformen anges vara en prioritet inte bara i de rapporter som lämnats in av länder med en lång samförståndstradition, som till exempel Nederländerna, Finland och Danmark, utan även i rapporterna från exempelvis Frankrike, Förenade kungariket, Italien, Spanien och Tyskland. I den brittiska rapporten nämns regeringens avsikt att skapa nationellt samförstånd kring pensionsreformen, Frankrike betonar behovet av debatt, samråd och insyn, Italien betraktar en bred och tydlig debatt som ett viktigt inslag när det gäller att skapa samförstånd, Tyskland framhåller att stora reformer kräver ett så brett samförstånd som möjligt, och Spanien förväntar att den pågående reformprocessen skall fortgå i enlighet med Toledopakten som slöts 1995 i bästa samförståndsanda. I Irland har pensionpolitiken och pensionsreformerna sedan 1980-talet utgått från ett brett samråd med arbetsmarknadens parter och andra berörda parter, både genom *Pensions Board* och partnerskapsprocessen.

110. Konstitutionella bestämmelser kan påverka det samförstånd som uppnås. I vissa medlemsstater kan medborgarna vända sig till författningsdomstolen för att ifrågasätta ny lagstiftning. Österrike meddelar att landets författning ger skydd mot plötsliga ändringar i den rättsliga situationen och att den lagstiftning man vill införa från och med den 1 oktober 2000 för att höja minimiåldern för förtidspensionering nu skall prövas av författningsdomstolen. Man har väckt frågan om hur långa övergångsperioder som behövs för att pensionsreformerna skall överensstämja med landets författning. Sådana möjligheter att väcka talan i domstol kan öka stabiliteten och förutsägbarheten för pensionssystemen, men kan också göra det svårare att vidta snabba och beslutsamma åtgärder för att lösa de problem som pensionssystemen står inför.

111. Vägen till ett beslut om pensionsreformer är ofta viktig i sig när det gäller att uppnå ett brett samförståndsavtal. Detta visas tydligt genom de ansträngningar medlemsstaterna gör för att skapa en process bestående av olika etapper med analys, debatt, utarbetande av reformförslag, vidare debatt, samråd och förhandlingar innan det slutliga beslutet fattas. Ofta är man mycket noga med att anslå tillräckligt med tid för varje etapp och att skapa insyn i processen. Vissa medlemsstater planerar också en uppföljningsetapp där man nära följer genomförandet och framtida förändringar av den bakomliggande demografiska, sociala och ekonomiska situationen. Den utdragna reformprocessen i Sverige på 1990-talet, som uttryckligen syftade till att överbygga de stora klyftor som tidigare präglat pensionspolitiken, följde detta mönster. Det visar också hur andra medlemsstater tänker agera, oavsett om de redan överväger ytterligare pensionsreformer – som till exempel Frankrike, Spanien, Österrike och Grekland – eller om de i likhet med Belgien planerar och förbereder processer som skall leda fram till pensionsreformer.
112. Att lättillgänglig och relativt objektiv information betraktas som en förutsättning för en meningsfull offentlig debatt kommer knappast som en överraskning. Många medlemsstater har infört olika processer och institutioner för att göra det möjligt för regeringen och befolkningen att inhämta information om pensionssystemets nuvarande och framtida situation. Ändå är det möjligt att dessa inte uppfattas som tillräckligt neutrala. Man kan behöva inrätta nya rådgivande organ för att avpolitiserat analysen och stimulera till officiella inlägg i debatten. I Frankrike inrättar regeringen en ny kommitté bestående av parlamentsledamöter, arbetsmarknadens parter och experter. Kommitténs främsta uppgift är att övervaka den ekonomiska, sociala och demografiska utvecklingens följder för pensionerna och att regelbundet rapportera till regeringen och parlamentet. Dessa rapporter kommer även att offentliggöras. Österrike har också nyligen inrättat en expertkommitté för att övervaka pensionssystemets utveckling på lång sikt. Italien inrättade 1995 *Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (NVSP)*, som övervakar utvecklingen på pensionsområdet och utvärderar de ekonomiska konsekvenserna av eventuella reformer.
113. Det är också viktigt att regeringarna får tillgång till objektiv information – och att man ser att de aktivt söker sådan information. Vid förberedandet av pensionsreformens andra etapp lät den grekiska regeringen ett oberoende internationellt företag med expertis på det försäkringstekniska området utföra en undersökning om det grekiska systemets utsikter i ett längre perspektiv.

114. Ett annat problem rör pensionsfrågans komplexitet och det extremt långa tidsperspektivet. Det finns ett klart behov av att på ett tydligt sätt förklara valmöjligheterna för berörda lekmän och eventuellt även för väljarna i allmänhet. De rådgivande organen – exempelvis de ovannämnda – kan också behöva se till att det produceras lättillgängligt material för allmänheten med information om viktiga frågor och lösningar.
115. De flesta medlemsstaterna anser det nödvändigt att samråda med arbetsmarknadens parter om reformplanerna. Nederländerna och Danmark har påpekat att man på vissa områden av pensionspolitiken – till exempel när det gäller den andra pelarens tjänstepensioner på grundval av kollektivavtal – inte kan uppnå några resultat utan att arbetsmarknadens parter godkännt åtgärderna och gett dem sitt stöd. Den andra nivån av det lagstadgade systemet i Frankrike, Finland och Luxemburg regleras av två- eller trepartsinstitutioner. Många medlemsstater har övergripande institutioner för samråd med arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer när det gäller exempelvis pensioner. Belgien har till exempel en rad olika institutioner för samråd med parlamentsledamöter, arbetsmarknadens parter och äldreorganisationer. I Irland fungerar *Pensions Board* som rådgivande instans för pensionsreformen. Denna institution inrättades 1990 för att reglera tjänstepensionerna och består av arbetsmarknadens parter, regeringen och andra berörda parter.
116. I vissa medlemsstater är det också vanligt att man samråder med äldreorganisationerna. I en rad olika medlemsstater försöker man också skapa engagemang bland väljarna och bland mottagarna själva. I Sverige skickades omfattande information ut till alla medborgare som skulle påverkas av den nya reformen under förändrings- och genomförandefasen. Den svenska regeringen anser också att de årliga rapporter som skall skickas ut till alla kommer att bidra till att öka medvetenheten om det nya systemet och hålla den offentliga debatten om pensionsvillkoren vid liv.
117. Strävan att skapa samförstånd får dock inte leda till att det politiska ledarskapet försvagas. Sverige förklarar att det framgångsrika genomförandet av pensionsreformen berodde på att de politiska partierna först diskuterade frågan internt. Partiernas företrädare kunde då utforska en rad olika handlingsalternativ, vilket ledde fram till en innovativ kompromiss som kanske inte hade varit möjlig om arbetsmarknadens parter och andra etablerade intressegrupper hade varit engagerade redan från början. I Spanien är en särskild parlamentskommitté sedan juni 2000 sysselsatt med att utarbeta förslag för förlängning av Toledopakten.

4.2. Lägesrapport om de nationella reformprocesserna

118. Flera medlemsstater uppger att de har utformat ett pensionssystem som de anser är relativt hållbart med tanke på befolkningens åldrande. Sverige och Italien har exempelvis genomfört de viktigaste inslagen i de radikala reformerna från mitten av 1990-talet och anser sig ha goda förutsättningar att möta de kommande utmaningarna. Nederländerna anser att behovet av reformer i det nederländska pensionssystemet är litet. Danmark anser att situationen är hanterbar, förutsatt att man även i framtiden prioriterar skuldminskning och sysselsättningsfrämjande (även för människor med nedsatt arbetsförmåga) och lyckas med dessa åtgärder. Finlands regering anser att det nuvarande pensionssystemet är verkningsfullt och att det kan vidareutvecklas. I de flesta av dessa länder finns det dock ett betydande utrymme för att öka förvärvsfrekvensen bland äldre arbetstagare, särskilt bland dem som fyllt 59 år.
119. I en rad länder genomförs nu reformer. Tyskland förbereder en stor reform och menar att detta kommer att vara tillräckligt för att möta de kommande årtiondenas utmaningar. Irland inriktar sig på en eventuell reform av den offentliga sektorns pensioner. Belgien anser att man kommer att kunna genomföra de nödvändiga reformerna på ett framgångsrikt sätt. Frankrike genomförde omfattande reformer under början och mitten av 1990-talet och kan nu sägas förbereda en andra omgång större reformer. Förenade kungariket försöker hitta en ny social jämvikt i pensionssystemet genom att förbättra pensionerna för människor med låg till medelhög inkomst. Detta innebär nya inslag såväl i pensionssystemets offentliga del som i dess privata del, samtidigt som värdet av första pelarens nationella pensioner uppraderas. I Portugal antogs reformprinciperna av parlamentet efter en period med debatt och samråd, och man håller nu på att utarbeta de juridiska detaljerna i reformerna och förbereda genomförandet. Den grekiska regeringen inledde under våren den andra och avgörande omgången i reformprocessen genom att offentliggöra prognoser för pensionssystemets utsikter och de utmaningar som systemet står inför. Den grekiska regeringen arbetar nu med att skapa bredast möjliga samförstånd – med parlamentspartierna och arbetsmarknadens parter – när det gäller hur man skall gå till väga för att på bästa sätt möta utmaningarna. Att skjuta upp reformerna skulle bara göra anpassningen dyrare, och regeringen har därför betonat vikten av att processen slutförs på ett framgångsrikt sätt. I Toledopaktens anda utarbetar man nu i Spanien en rad åtgärder för att successivt förändra det nationella pensionssystemet. På det politiska planet har Spanien inlett reformprocessen för länge sedan, men nya reformer kan behövas för att göra systemet hållbart med tanke på befolkningens åldrande. I Irland inriktar man sig på att utvidga det kompletterande systemet genom att införa *Personal Retirement Savings Accounts* (PRSA) och överväger att genomföra en reform av den offentliga sektorns pensioner.

4.3. Värdet av ett europeiskt samarbete

120. Som kommissionen framhöll i sitt meddelande från oktober 2000 är det medlemsstaternas uppgift att fatta beslut om vilket slag av pensionssystem landet skall ha och vilka politiska åtgärder som behövs för att man skall kunna bibehålla en rimlig inkomst för äldre utan att äventyra de offentliga finansernas stabilitet, undergräva sysselsättningsinitiativen eller tränga undan andra viktiga offentliga utgifter. Trots de avsevärda skillnader som råder inom Europeiska unionen står medlemsstaterna inför gemensamma utmaningar och har samma mål i fråga om pensionssystemen. De vill också arbeta för en rad olika principer, bland annat rättvisa och social sammanhållning, som kännetecknar den europeiska samhällsmodellen. Därför är det värdefullt för medlemsstaterna att samordna sina insatser och utbyta åsikter och information om de åtgärder och reformer som genomförs eller planeras. Det är dock fortfarande medlemsstaternas sak att fatta beslut om nationella valmöjligheter och prioriteringar i fråga om strategierna och detaljutformningen av reformprocessen. Europeiska unionens roll kommer att vara att hjälpa medlemsstaterna att successivt utarbeta en egen politik. Vid Europeiska rådets möte i Stockholm framhölls särskilt att den öppna samordningsmetodens hela potential skulle användas i detta sammanhang.
