



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.12.2002
KOM(2002) 737 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

Utkast till

Gemensam rapport från kommissionen och rådet om
tillräckliga och stabila pensioner

SAMMANFATTNING	5
Tillräckliga pensioner.....	5
Pensionssystemens ekonomiska stabilitet	6
Modernisering av pensionssystemen.....	7
Helhetsbedömning.....	7
1. Inledning	9
2. Utmaningen med en åldrande befolkning: Demografisk utveckling och allmänhetens uppfattning	11
2.1. En åldrande befolkning	11
2.2. Allmänhetens uppfattning	13
3. Tillräckliga pensioner.....	23
3.1. Mål 1: Att förhindra social utslagning	23
3.1.1. Garantipensioner	23
3.1.2. Risken för fattigdom bland äldre.....	26
3.1.3. Slutsats: Att undanröja riskerna för fattigdom på äldre dagar	30
3.2. Mål 2: Att ge människor möjlighet att behålla sin levnadsstandard	30
3.2.1. Tillgång till lösningar som gör att människor i rimlig utsträckning kan behålla sin levnadsstandard efter pensioneringen	31
3.2.2. Trolig utveckling av ersättningsnivåerna	34
3.3. 36	
Mål 3: Att främja solidaritet.....	36
3.3.1. Solidaritet mellan generationerna	36
3.3.2. Solidaritet bland de äldre	37
3.3.3. Åldrandet och den troliga utvecklingen av skillnader i pensioner.....	39
3.3.4. Slutsats: Solidaritetens framtid	40
4. Ekonomiskt stabila pensionssystem.....	43
4.1. Mål 4: Att höja sysselsättningsnivåerna.....	44
4.1.1. Kort analys av den nuvarande situationen på arbetsmarknaden (t.ex. outnyttjad arbetskraft)	45
4.1.2. De viktigaste planerade åtgärderna för att öka sysselsättningen.....	47
4.1.3. Analys av de ekonomiska verkningarna av den förutsedda ökningen av sysselsättningsintensiteten (utom för äldre arbetskraft) på pensionssystemen	48
4.1.4. Slutsats49	

4.2.	Mål 5: Att förlänga arbetslivet	50
4.2.1.	Nuvarande andel äldre arbetskraft på arbetsmarknaden	51
4.2.2.	Medel- och långsiktiga mål för den äldre arbetskraftens sysselsättning.....	53
4.2.3.	Åtgärder för att öka den äldre arbetskraftens sysselsättning.....	53
4.2.4.	Bedömning av de ekonomiska verkningarna av förlängd yrkesverksamhet.....	57
4.2.5.	Slutsats: Ett längre arbetsliv är ett effektivt sätt att garantera pensionssystemens stabilitet	58
4.3.	Mål 6: Att göra pensionssystemen stabila genom sunda offentliga finanser	59
4.3.1.	Nuvarande och beräknade verkningar av pensionssystemen på de offentliga utgifterna	60
4.3.2.	Bidrag från de allmänna pensionssystemen	62
4.3.3.	Generella åtgärder för att garantera finansieringen av de offentliga pensionsutgifterna	65
4.3.4.	Slutsatser: de allmänna pensionssystemens ekonomiska stabilitet och sunda offentliga finanser	69
4.4.	Mål 7: Att justera förmåner och avgifter på ett väl avvägt sätt.....	71
4.4.1.	Begränsa bördan för kommande generationer	71
4.4.2.	Åtgärder för att upprätthålla tillräckliga pensioner.....	73
4.4.3.	Slutsats: Fördelning av riskerna mellan aktiva och pensionstagare.....	74
4.5.	Mål 8: Att se till att privata pensionsförsäkringar är tillräckliga och ekonomiskt sunda	74
4.5.1.	Tjänstepensionernas och privatpensionernas nuvarande och planerade roll.....	74
4.5.2.	Regelverk för privata pensionsförsäkringar	77
4.5.3.	Reducera förvaltningskostnaderna	80
4.5.4.	Slutsats: Pensionsfondernas bidrag till framtida pensioner	81
5.	Modernisering: Att tillgodose förändrade behov	83
5.1	Mål 9: Att anpassa sig till mer flexibla anställningsmönster och yrkeskarriärer.....	83
5.1.1	Tillgång till pensionsrättigheter	83
5.1.2	Pensionsrättigheternas överförbarhet	85
5.1.3.	Slutsats: Det behövs förbättringar av andrapelarpensionerna.....	86
5.2	Mål 10: Att skapa ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.....	87
5.2.1.	Klyftor mellan mäns och kvinnors pensioner	87
5.2.2.	Könsskillnader i pensionslagstiftningen	88
5.2.3.	Åtgärder för att gynna en förbättrad jämställdhet i pensionssystemen	90

5.2.4.	Slutsats: Pensionssystemens inverkan på jämställdheten	91
5.3.	Mål 11: Att visa pensionssystemens förmåga att möta utmaningarna.....	92
5.3.1.	Övervakning av pensionssystemen	93
5.3.2.	Mekanismer för upprättande av politiskt samförstånd.....	94
5.3.3.	Information till förmånstagarna	95
5.3.4.	Slutsats: Information som ett medel att driva på förändringen	96
6.	Allmänna slutsatser och fortsatta åtgärder	98
6.1.	Att uppnå de gemensamma målen	98
6.2.	Ytterligare samarbete på EU-nivå.....	101
	Bilaga – Sammanfattning för varje land	103
	BELGIEN.....	106
	DANMARK	110
	TYSKLAND	114
	GREKLAND	119
	SPANIEN	124
	FRANKRIKE	128
	IRLAND.....	133
	ITALIEN	137
	LUXEMBURG.....	142
	NEDERLÄNDERNA.....	146
	ÖSTERRIKE	151
	PORTUGAL.....	155
	FINLAND	160
	SVERIGE	165
	FÖRENADE KUNGARIKET	169

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

Utkast till

**Gemensam rapport från kommissionen och rådet om
tillräckliga och stabila pensioner**

SAMMANFATTNING

Flera av Europeiska rådets toppmöten, från Lissabon till Barcelona, har uppehållit sig vid den utmaning som åldrande befolkningar utgör och dess följder för möjligheten att bibehålla tillräckliga och stabila pensioner. Denna utmaning betonades i slutsatserna från Europeiska rådet i Stockholm i mars 2001, då grunden lades för den öppna samordningsmetoden i pensionsfrågor. Processen inleddes slutligen vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 med utgångspunkt i elva gemensamma mål under tre huvudrubriker: att säkerställa pensionssystemens förmåga att uppnå de sociala målen, att se till att pensionssystemen är ekonomiskt stabila och att anpassa dem till nya samhälleliga behov.

I september 2002 lade medlemsstaterna fram nationella strategirapporter, i vilka de ingående redogör för hur de försöker uppnå de elva gemensamma målen. Kommissionen har sedan studerat de nationella strategirapporterna för att kunna bedöma om de elva gemensamma målen uppnåtts.

Tillräckliga pensioner

Alla medlemsstater skall se till att de flesta människor tjänar in pensionsrättigheter och skall tillhandahålla en lägsta inkomstnivå åt de äldre människor som inte tjänat in tillräckliga pensionsrättigheter. En viktig framgång med pensionssystemen är att ålderdom inte längre är synonymt med fattigdom. I många medlemsstater är risken för fattigdom på äldre dagar lägre än för yngre människor. I de länder där risken för fattigdom fortfarande är hög vidtar man nu en rad åtgärder för att förbättra de garanterade minimiinkomsterna och införa olika kontant- och naturaförmåner.

Pensionssystemen ger – genom allmänna inkomstgrundade system (första pelaren), privata tjänstepensionssystem (andra pelaren) och individuella pensionsförsäkringar (tredje pelaren) – de flesta européer goda möjligheter att behålla sin levnadsstandard efter pensioneringen. Som en följd av detta, och tillsammans med andra skatte- och förmånssystem för pensionstagare, har äldre människor i de flesta medlemsstaterna i allmänhet uppnått en rimlig, och i några medlemsstater t.o.m. relativt hög, levnadsstandard. De fullt utvecklade pensionssystemen och kvinnors ökade förvärvsverksamhet har bidragit till en höjning av genomsnittet för pensionsnivåerna. I framtiden räknar många medlemsstater med ytterligare förbättringar när det gäller pensionerna, bl.a. genom att låta de enskilda tjäna in extra pensionsrätter genom att senarelägga sin pensionering och genom att uppmuntra arbetsmarknadens parter att inrätta sektorsvisa pensionssystem som grundar sig på obligatoriska kollektivavtal. Samtidigt som de flesta pensionsinkomsterna även fortsättningsvis kommer att

tillhandahållas genom förstapelarsystemen är det många medlemsstater som främjar privata pensioner.

Medlemsstaterna har byggt upp starka omfördelningsstrukturer inom sina pensionssystemets första pelare, främst i form av garantipensioner eller poäng för vissa perioder utan pensionsgrundande inkomst (t.ex. arbetslöshet, föräldraledighet etc.). Detta har lett till att inkomstskillnaderna mellan pensionstagare har minskat, oftast mer än bland befolkningen i stort. En större användning av tjänstepensioner, ofta med stöd från kollektivavtal, eller allmänna pensioner med viktiga solidariska inslag och med ett starkt samband mellan avgifter och förmåner kommer att trygga pensionerna och skapa rättvisa mellan generationerna.

Pensionssystemens ekonomiska stabilitet

Medlemsstaterna har under de senaste åren insett att det är högst angeläget att göra pensionssystemen ekonomiskt stabila med hänsyn till de begränsade möjligheter som står till buds innan befolkningens åldrande slår igenom. I detta avseende har medlemsstaterna i stor utsträckning i sina strategier inriktat sig på åtgärder som bygger på högre sysselsättning, minskade offentliga utgifter och reformering av pensionssystemen, vilket också ligger i linje med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

Att öka andelen sysselsatta ser alla medlemsstater som en viktig del i sin långsiktiga strategi för att skapa stabila pensioner. Högre sysselsättning innebär att fler människor kan ta på sig finansieringen av förmåner och att nivån på dessa förmåner därigenom kan bibehållas. En prognos över de offentliga pensionsutgifterna¹ tyder på att om de sysselsättningsmål som sattes upp i Lissabon uppnås, och sysselsättningstillväxten fortsätter efter 2010, skulle ökningen av de offentliga pensionsutgifterna i procent av BNP kunna minskas med omkring en tredjedel fram till 2050, i förhållande till grundscenariot med en oförändrad politik. Detta innebär att en högre sysselsättningsintensitet i sig inte kan lösa problemet med pensionssystemens ekonomiska stabilitet.

För närvarande pensionerar sig de flesta européer innan de uppnår den lagstadgade pensionsåldern. Om man kunde höja den faktiska pensionsåldern med ett år utan att utöka pensionsrätterna skulle den förväntade ökningen av pensionsutgifterna skäras ner med 0,6–1 procentenheter av BNP fram till 2050. Detta innebär att en höjning av den faktiska pensionsåldern med ett år skulle ta ungefär 20 % av den genomsnittliga förväntade kostnadsökningen för pensionerna 2050. Medlemsstaterna har förklarat att de vill begränsa uttaget av förtidspensioner och håller på att reformera systemen för förtidspensioner och arbetsmarknadspolitiken. I många fall räcker emellertid reformtakten inte till för att uppnå målen från Stockholm och Barcelona om en högre sysselsättning bland äldre arbetstagare (50 % senast 2010 jämfört med 38,5 % idag) och för att höja den faktiska pensionsåldern med fem år senast 2010.

En del medlemsstater har antagit, eller håller på att anta, omfattande strategier för att garantera pensionssystemens och de offentliga finansernas stabilitet i stort, i enlighet med den tredelade strategi som ingår i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Men stora kostnadsökningar för de allmänna pensionerna har tagits med i beräkningarna för de flesta medlemsstaterna och dessutom hindras vissa länder fortfarande av stora skulder och ett behov av att konsolidera budgeten. Det behövs

¹ Utarbetad av medlemsstaterna 2001 under överinseende av Kommittén för ekonomisk politik.

ytterligare reformer inom alla tre områdena, särskilt flera pensionsreformer i de medlemsstater som ännu inte vidtagit åtgärder för att garantera långsiktig stabilitet i sina pensionssystem.

Medlemsstaterna har insett att den snabbt växande försörjningsbördan kommer att drabba kommande generationer på ett orättvist sätt. För att motverka eventuella negativa effekter för sysselsättningen bör man noggsamt undvika att höja det totala skattetrycket, särskilt på arbete, samt skapa en varaktig balans mellan skatter på arbete å ena sidan och andra slags skatter, bland annat på kapital, å andra sidan. Ett flertal medlemsstater har tagit itu med de stora efterkrigskullarnas inverkan på pensionssystemen genom att inrätta reservfonder i det statliga pensionssystemet, i syfte att undvika stora avgiftshöjningar. Många medlemsstater har också förbättrat möjligheterna för privata kompletterande pensioner och privata fonder, för att på så sätt minska kravet på ökade offentliga utgifter. Ett fåtal länder har ändrat sina allmänna pensionssystem till avgiftsbestämda system med fiktiv pensionsbehållning för att stabilisera avgiftsnivåerna över generationerna och införa bättre incitament för arbete och på så sätt även bidra till att uppnå målet med en högre sysselsättningsintensitet.

Pensionsfondernas ekonomiska stabilitet är beroende av en sund förvaltning av dessa och utvecklingen på de ekonomiska marknaderna. Riskerna med pensionsfonderna kan minskas väsentligt genom en effektiv övervakning och en sund förvaltning av tillgångarna. Det direktiv om tjänstepensionsinstituts verksamhet som för närvarande diskuteras i rådet och Europaparlamentet kommer att innebära ett stort steg framåt i detta avseende.

Modernisering av pensionssystemen

Lagstadgade system svarar på det hela taget väl mot utmaningen med att tillhandahålla pensioner för arbetstagare med atypiska anställningar (deltidsanställda, tillfälligt anställda och egenföretagare) och rörliga arbetstagare. Däremot kan förhållandena inom systemen under andra pelaren inte ännu betraktas som tillfredsställande. Arbetstagare med atypiska anställningar har fortsatt sämre skydd via tjänstepensionssystemen och i många medlemsstater tenderar arbetstagare som byter arbete att avsluta sitt yrkesliv med sämre tjänstepensionsrättigheter än arbetstagare som stannar kvar hos samma arbetsgivare.

Medlemsstaterna håller gradvis på att anpassa sina pensionssystem efter den utveckling som sker i mäns och kvinnors sociala och ekonomiska roller. De byter till nya regler i syfte att underlätta kombinationen av familjeansvar och arbete för båda föräldrarna. Trots sådana åtgärder och trots kvinnors ökade deltagande på arbetsmarknaden kommer väsentliga skillnader mellan kvinnors och mäns pensionsrättigheter emellertid att kvarstå för en lång tid framöver.

Slutligen har de flesta medlemsstater försökt förbättra insynen i pensionssystemen, både när det gäller systemet som helhet och med tanke på individuella rättigheter. De har också erkänt betydelsen av att upprätta ett samförstånd för utvecklingen och reformen av pensionssystemen.

Helhetsbedömning

Den första fullständiga utvärderingen av nationella pensionssystem och pensionspolitik på EU-nivå visar att medlemsstaterna är på väg mot ekonomiskt stabila pensionssystem som skall kunna ge tillräckliga pensioner i framtiden, särskilt när åldrandet hos befolkningen tar fart. Medlemsstaterna är fullt medvetna om att det

finns ett ömsesidigt beroende mellan ekonomisk stabilitet och tillräckliga pensioner i ett åldrande samhälle. Att pensionssystemen är ekonomiskt stabila är en nödvändig förutsättning för att pensionerna skall räcka till i framtiden medan garantin för att de skall räcka till är en förutsättning för politiskt stöd för de nödvändiga reformerna av pensionssystemen.

De nationella strategirapporterna visar på ett brett spektrum av positiva utvecklingslinjer i förhållande till de gemensamma målen. Samtidigt som ekonomiska utmaningar har varit den huvudsakliga drivkraften för reformerna har medlemsstaterna varit noga med att inte förbise de sociala aspekterna av sina pensionssystem och försöker anpassa pensionssystemen till förändrade samhälleliga behov. Denna avvägning mellan sociala och ekonomiska aspekter är avgörande för om pensionsreformerna skall bli en politisk framgång. Samtliga medlemsstater har påbörjat sina reformprocesser och flera medlemsstater har genomfört större, vissa t.o.m. radikala, reformer under 90-talet. Trots detta har ett stort antal länder behov av ytterligare reformer för att på samma gång kunna garantera pensionssystemens långsiktiga stabilitet och sunda offentliga finanser.

Drivkraften bakom reformprocessen för att garantera stabiliteten med tillräckliga pensioner måste finnas kvar. Dessa reformer skall ses mot bakgrund av medlemsstaternas samordnade arbete för att genomföra den tillväxtstrategi som fastställdes vid toppmötet i Lissabon, bland annat i fråga om strukturreformer, skattereformer och bättre och produktivare offentliga investeringar. Många medlemsstater står inför mycket stora kostnadsökningar för sina pensionssystem under den nuvarande politiken och måste nu vidta åtgärder för att kunna hantera dessa ekonomiska utmaningar utan att äventyra tillräckliga pensioner. Av särskild betydelse är att man skapar bättre incitament för äldre arbetstagare att stanna kvar längre i arbetslivet. Detta kan uppnås genom att stärka kopplingen mellan avgifter och förmåner. Vidare kan den ekonomiska grunden för pensionssystemen stärkas genom ökad offentlig och privat finansiering. Om pensionerna skall räcka till i framtiden beror slutligen på om pensionssystemen kan anpassas till mer flexibla anställningsmönster och yrkeskarriärer och till mäns och kvinnors förändrade roller i samhället.

Inom de närmaste tio åren kommer man i många medlemsstater att få se åldrandets följder för pensionssystemet. Därför är det bråttom med att införa trovärdiga och effektiva strategier och att ge tydliga signaler till medborgarna om vad de kan förvänta sig av sina pensionssystem och vad de måste göra för att uppnå en fullgod levnadsstandard när de pensionerar sig.

1. INLEDNING

Vid flera av Europeiska rådets möten har man tagit upp problemet med åldrande befolkningar, framför allt dess betydelse för bibehållandet av tillräckliga och stabila pensioner. Vid Europeiska rådets möte i Lissabon (2000) framhölls behovet av att studera *”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”*. På detta följde antagandet vid Europeiska rådets möte i Göteborg (2001) av tre grundläggande principer för en modernisering av pensionssystemen, nämligen *”att trygga pensionssystemens förmåga att uppnå de sociala målen, att se till att pensionssystemen är ekonomiskt hållbara och att de anpassas till nya samhälleliga behov”*.

I en gemensam rapport² från Kommittén för socialt skydd och Kommittén för ekonomisk politik till Europeiska rådets möte i Laeken (december 2001) uppmanades medlemsstaterna att använda den öppna samordningsmetoden på pensionsområdet, så att de gradvis skulle kunna utveckla sin egen politik på sådant sätt att pensionerna tryggas samtidigt som de förblir ekonomiskt stabila och kan svara mot förändrade samhälleliga behov. I rapporten fastställdes elva gemensamma mål under de tre principer som fastslogs i Göteborg.

Slutligen begärde Europeiska rådet vid sitt möte i Barcelona (2002) *”att reformen av pensionssystemen påskyndas för att säkerställa att de både är ekonomiskt hållbara och uppfyller sina sociala syften”* och betonade i detta sammanhang *”betydelsen av att kommissionens och rådets gemensamma rapport om pensioner till Europeiska rådets vårmöte 2003 utformas på grundval av de nationella strategirapporter som skall läggas fram i september 2002”*.

Som ett bidrag till den sistnämnda rapporten lade medlemsstaterna fram nationella strategirapporter i september 2002. I dessa redogörs närmare för hur medlemsstaterna försöker uppnå de elva gemensamma målen. Rapporterna visar att medlemsstaterna har vidtagit, och fortsätter att vidta, åtgärder för att uppnå målen. När det gäller målet med pensionssystemens ekonomiska stabilitet har medlemsstaterna i sina strategier införlivat den tredelade strategi för att få bukt med budgetkonsekvenserna av en åldrande befolkning som lades fram vid Europeiska rådet i Stockholm, och som därefter införlivades i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken för 2002. Dessa tre delar är följande: öka andelen sysselsatta, minska statsskulden och reformera pensionssystemen. Syftet är att minska trycket på de offentliga finanserna och att införa pensionssystem med en sund ekonomisk grundval. De åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna inbegriper särskilt ansträngningar att begränsa ett ökande uttag av förtida pension, bättre incitament för att arbeta längre, en senarelagd pensionering och bredare marginaler i den framtida budgeten genom en minskning av statsskulden eller genom uppbyggandet av allmänna pensionsreservfonder.

Ansvar för att utforma och förvalta pensionssystemen ligger fortfarande hos medlemsstaterna, enligt subsidiaritetsprincipen. Det finns inga planer på att ändra detta, men det är numera allmänt erkänt att betydelsen av tillräckliga och stabila

² Pensionernas kvalitet och hållbarhet - Gemensam rapport om mål och arbetsmetoder på pensionsområdet.

pensioner går över nationsgränserna. Man insåg detta först inom den ekonomiska politiken och den offentliga finanspolitiken: den gemensamma valutans stabilitet är beroende av en sund finanspolitik. Befolkningens åldrande är en stor utmaning för de offentliga finanserna, med tanke på att ca en tiondel av EU:s BNP för närvarande går till offentliga pensionsutgifter.

Åldrandet innebär emellertid också en stor utmaning för pensionssystemens kapacitet att uppfylla de sociala målen, dvs. att ge äldre människor tillräckliga och rättvisa inkomster och att förhindra fattigdom under ålderdomen. För EU är det också viktigt att se till att de ständigt fler arbetstagare som flyttar inom unionen, och som har tjänat in sina pensionsrättigheter i en annan medlemsstat, kan lita på att de får den pension de har blivit lovade och inte behöver söka socialhjälp i det land där de är bosatta.

I enlighet med kraven från Europeiska rådet i Stockholm och Barcelona bedöms inverkan av de ökande åldersrelaterade utgifterna på de offentliga finanserna inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Varje år lägger medlemsstaterna fram sina stabilitets- och konvergensprogram med uppsatta mål för att uppnå långsiktig stabilitet i de offentliga finanserna. Dessutom fastslogs vid Europeiska rådets möte i Laeken – där man gav sitt stöd till arbetsmetoderna och de gemensamma målen för den öppna metoden för samordning av pensionerna – att denna senare process skulle ha sin plats vid sidan av en rad befintliga, välfungerande EU-processer som till viss del även omfattar olika aspekter av pensionspolitiken. Denna process får vidare inte ändra de europeiska och nationella beslutsfattarnas eget ansvar. Genom den öppna samordningsmetoden som inleddes vid Europeiska rådets möte i Laeken infördes en integrerad ram som kommer att ta hänsyn till den nuvarande samordningen av politiken på andra områden (främst inom den ekonomiska politiken, de offentliga finanserna och sysselsättningen) och låta resultaten ge näring åt den fortsatta utvecklingen av de andra processerna.

En stor fördel med detta nya samarbete är att medlemsstaterna uppmuntras att lära av varandra. Medlemsstaterna står inför många liknande problem, framför allt den gemensamma utmaningen med en åldrande befolkning. Den öppna samordningsmetoden begränsar inte på något sätt de nationella beslutsfattarna utan ökar tvärtom deras förmåga att bedöma sina resultat i förhållande till andras, ökar medvetenheten om andra politiska alternativ och främjar förståelsen av fördelar och problem med dessa olika alternativ.

Denna rapport innehåller den första heltäckande analysen av nationella pensionsstrategier och redovisar hur medlemsstaterna möter utmaningen med en åldrande befolkning samtidigt som den tar hänsyn till de tre övergripande målen tillräcklighet, stabilitet och modernisering.

2. UTMANINGEN MED EN ÅLDRADE BEFOLKNING: DEMOGRAFISK UTVECKLING OCH ALLMÄNHETENS UPPFATTNING

2.1. En åldrande befolkning

EU kommer under de närmaste årtiondena att möta en snabbt åldrande befolkning, vilket har tre huvudorsaker: i) de stora efterkrigskullarna kommer att uppnå pensionsåldern, ii) den medellivslängden kommer att fortsätta öka, och iii) födelsetalen minskar sedan 1970-talet. Den första av dessa tre faktorer kommer att skapa en tillfällig demografisk obalans, medan följderna av de båda andra faktorerna är mer bestående. Alla tre faktorerna utgör emellertid tillsammans en ekonomisk utmaning för pensionssystemen under de kommande årtiondena när antalet pensionstagare snabbt kommer att öka och storleken på befolkningen i arbetsför ålder minskar. Det finns en risk för att den växande försörjningsbördan för de äldre kommer att bli ohållbar för den aktiva befolkningen i framtiden, samtidigt som den har en negativ inverkan på Europas ekonomiska tillväxtpotential.

EU-medborgarna kommer sannolikt att år 2050 leva minst fyra till fem år längre än idag (se diagram 1 nedan). Om man räknar med att den återstående genomsnittliga livslängden för en 65-åring idag är 15 ½ år för män och 19 ½ år för kvinnor, kommer en ökning med fem år att öka kostnaden för en bibehållen pensionsnivå med 25–30 %. Detta är emellertid bara halva den demografiska utmaning som Europa måste vara förberedd på. Den andra stora förändringen innebär att de stora barnkullar som föddes efter andra världskriget kommer att nå pensionsåldern och att barnkullarna i efterföljande generationer är mycket mindre på grund av låga födelsetal. Detta framgår av Europas befolkningspyramid (se diagram 2) där personer mellan 35 och 55 år är en mycket stor grupp för närvarande. Under de kommande 10-15 åren kommer dessa stora åldersgrupper att börja lämna arbetslivet och ta ut pension.

Diagram 1

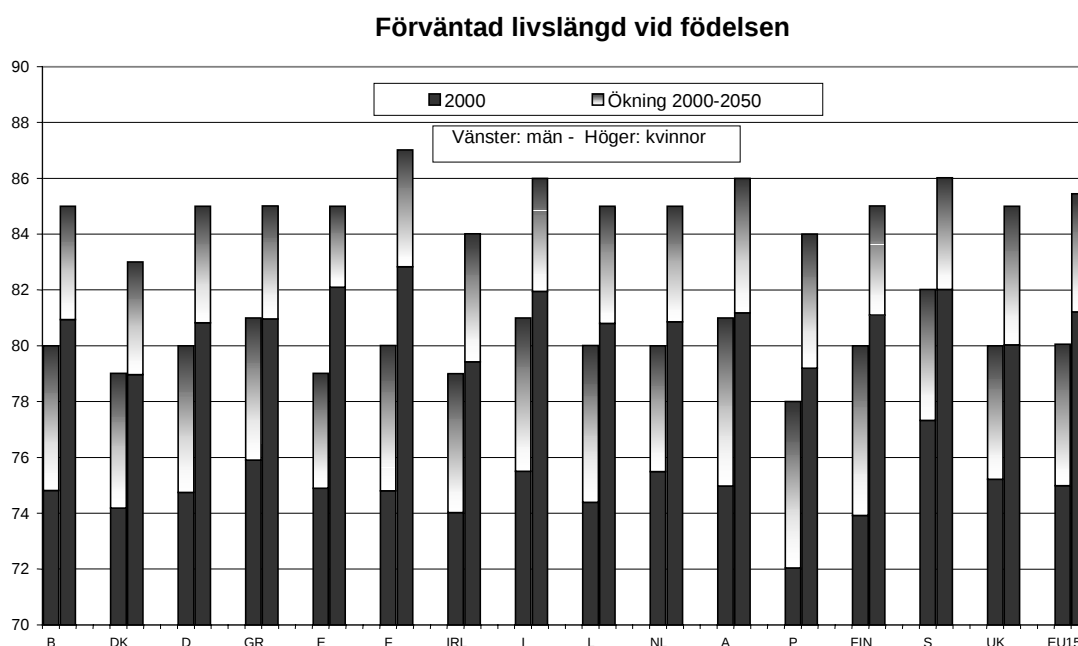
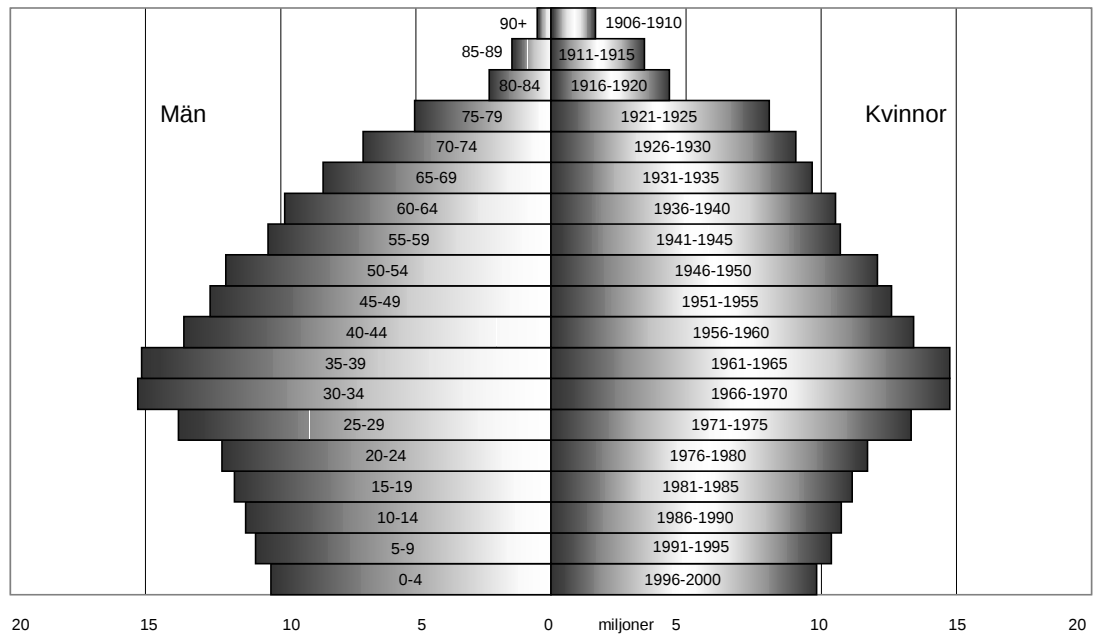


Diagram 2

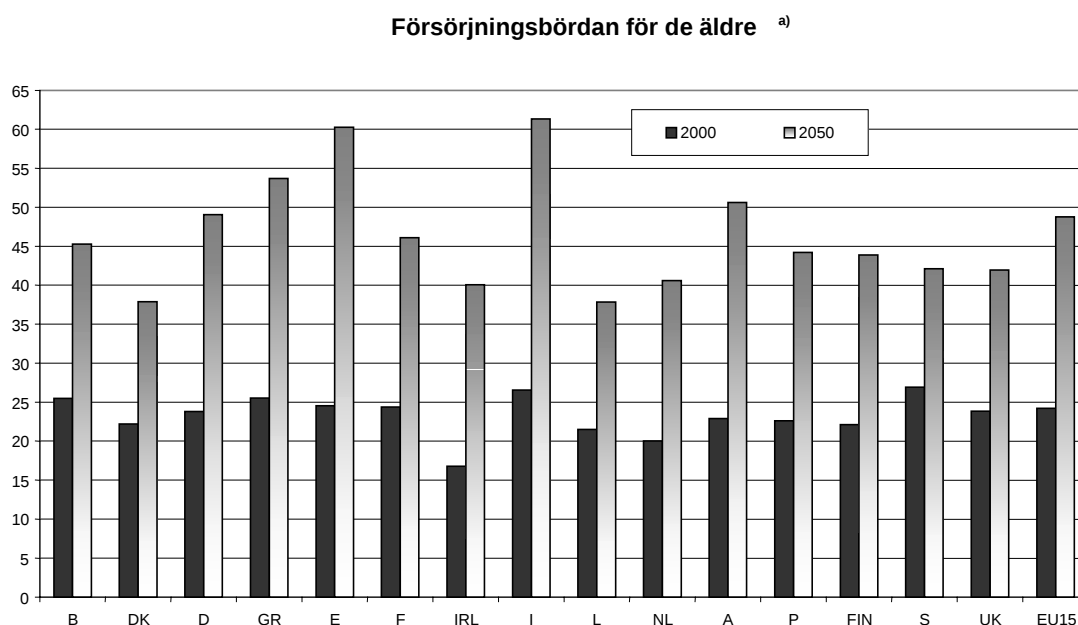
Befolkningspyramid år 2000 - EU-15



Källa: Eurostats befolkningsprognoser - grundscenario

Den sammantagna effekten av stora åldersgrupper som når pensionsåldern och en ökande genomsnittlig livslängd kommer att bli en fördubbling av antalet personer som är beroende av pensionsinkomster, dvs. antalet personer i pensionsåldern (65+) i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder (15–64 år). År 2000 utgjorde personer äldre än 65 år ungefär en fjärdedel av befolkningen i arbetsför, och år 2050 kommer den att vara nästan 50 %.

Diagram 3



a) Antal människor över 65 i procent av antalet människor mellan 15 och 64.
Källa: Eurostats befolkningsprognoser - grundscenario

Vid Europeiska rådets möte i Stockholm i mars 2001 tog man upp den demografiska utmaningen med en åldrande befolkning. Befolkningen i arbetsför ålder kommer att utgöra en allt mindre del av den totala befolkningen. Där fastslogs att "antalet pensionerade kvinnor och män kommer att öka snabbt, medan den andel av befolkningen som är i arbetsför ålder kommer att börja minska från år 2010. Detta kommer att utsätta de sociala välfärdssystemen för avsevärda påfrestningar, i synnerhet pensionerna och systemen för hälso- och sjukvård och äldreomsorg³. Unionen och medlemsstaterna vidtar nu åtgärder genom att fastställa nya strategier (...). Det kommande decenniet erbjuder en möjlighet att ta sig an den demografiska utmaningen genom att öka sysselsättningsintensiteten, minska statsskulden och åstadkomma en anpassning av de sociala skyddssystemen, inklusive pensionssystemen."

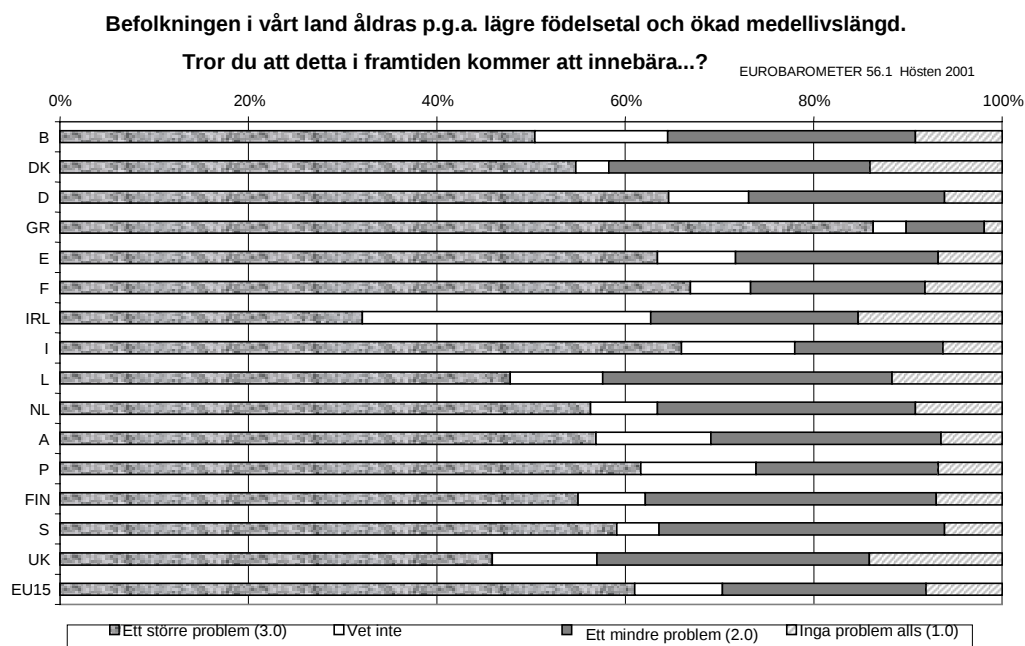
2.2. Allmänhetens uppfattning

De potentiella följderna för pensionerna av denna demografiska utveckling är mycket oroande för alla medlemsstater. Både bland beslutsfattare och medborgare har medvetenheten om problemet ökat, vilket framgår av resultaten av en Eurobarometerundersökning som gjordes av kommissionen hösten 2001 (se nedanstående diagram).⁴

³ Kommissionen kommer att behandla frågor som gäller hälso- och sjukvårdssystemens samt äldreomsorgens ekonomiska stabilitet, kvalitet och tillgänglighet i ett separat meddelande.

⁴ Kommissionen meddelade sin avsikt att genomföra en undersökning om pensioner och pensionsreformer i sitt meddelande av den 11 oktober 2000 - "Den framtida utvecklingen av den sociala tryggheten på lång sikt: Trygga och stabila pensioner" (KOM(200) 622 slutlig). Syftet var att bedöma allmänhetens medvetenhet och förväntningar beträffande moderniseringen av pensionssystemen. I denna del presenteras endast ett litet urval av de resultat som är särskilt relevanta i samband med denna

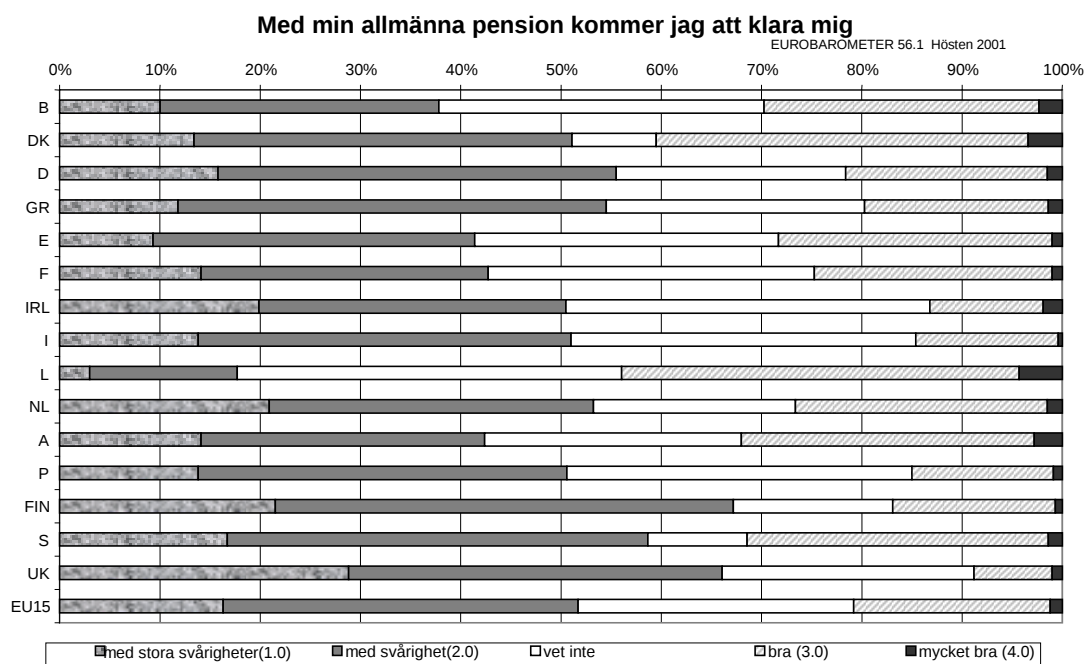
Diagram 4



Medvetenheten om dessa demografiska utmaningar, som huvudsakligen ses som ett problem för de allmänna pensionssystemen, kommer förmodligen att leda till att många européer snarare intar en pessimistisk hållning i fråga om sina framtida allmänna pensionsrättigheter. De flesta européer är inställda på att de kommer att få problem med att klara sig på sin allmänna pension och det finns en stor andel människor som inte har någon klar uppfattning om vad de kan förvänta sig: närmare 30 % av de intervjuade personerna svarade "Vet inte".

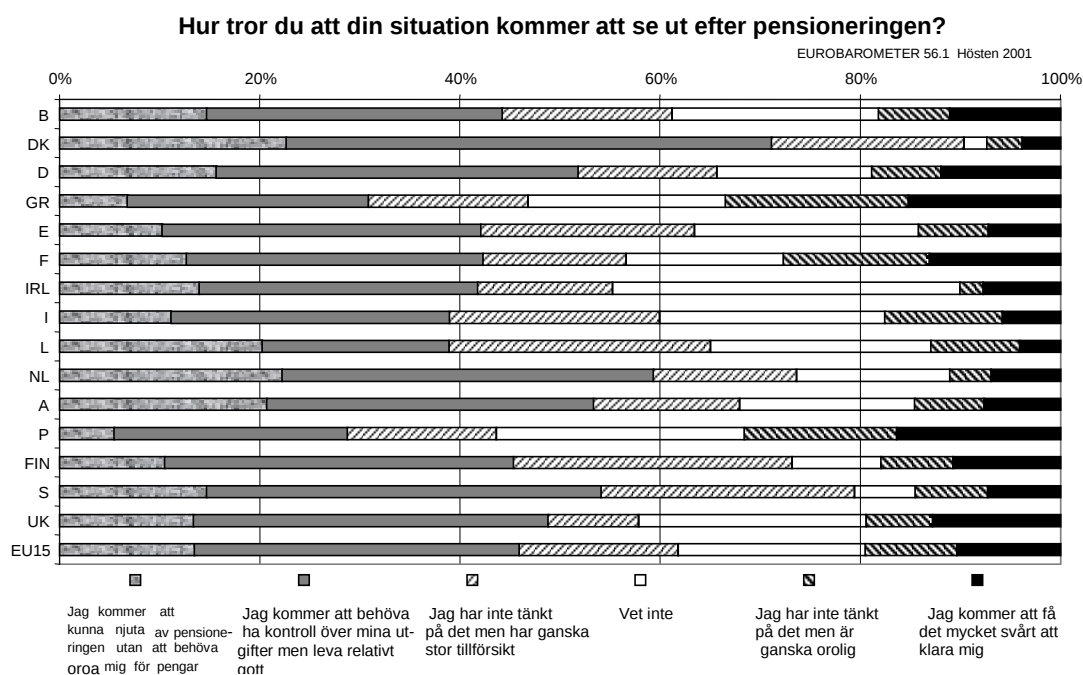
rapport. En mer heltäckande analys av resultaten håller på att utarbetas. Frågor ställdes till representativa grupper av befolkningen från femton år och uppåt i varje medlemsstat. Det normala urvalet i vanliga Eurobarometerundersökningar är 1 000 personer per land utom i Luxemburg (600) och i Förenade kungariket (1 000 i Storbritannien och 300 i Nordirland).

Diagram 5



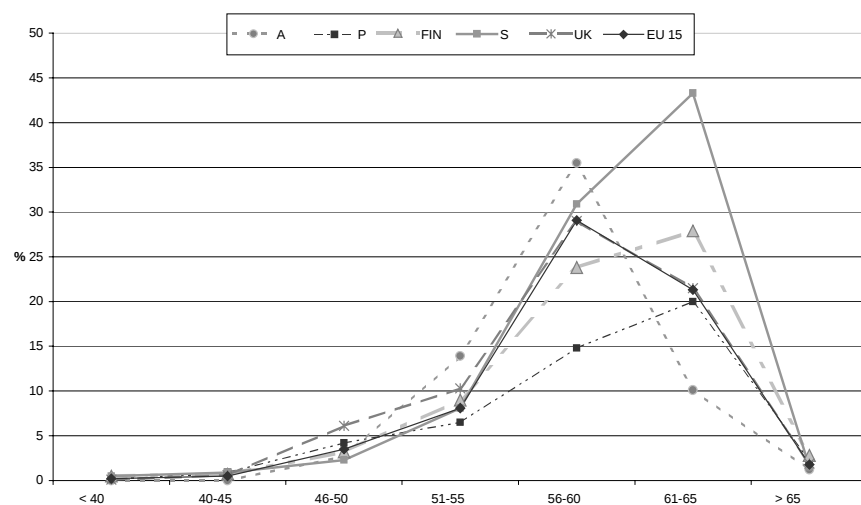
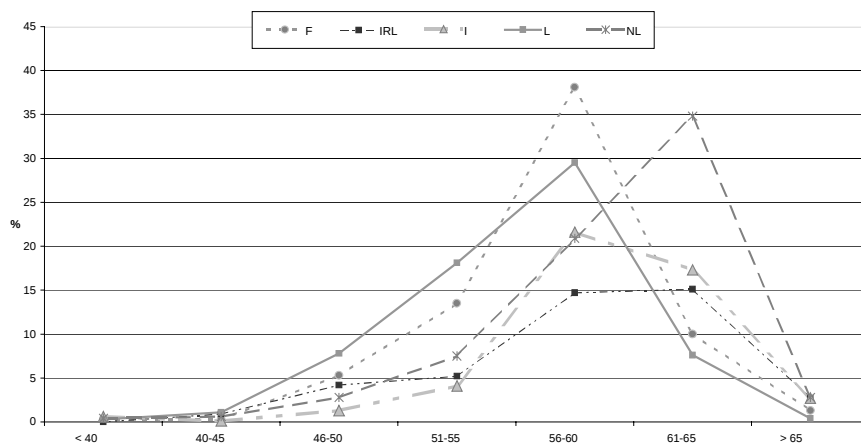
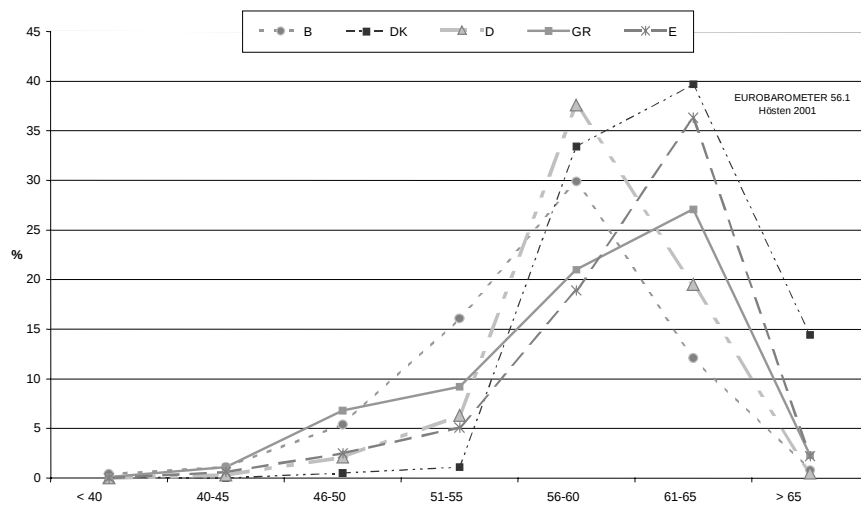
Resultaten återspeglar tvivel om den framtida stabiliteten i lagstadgade pensionssystem och en brist på förtroende för regeringspolitiken men också, åtminstone i en del länder, en viss osäkerhet angående vad som menas med "allmän pension". I vilket fall som helst är optimismen ganska stort vad beträffar den ekonomiska situationen efter pensioneringen, vilket inte bara beror på inkomster från olika pensionssystem utan också på andra faktorer, som besparingar och bostadsägande. Denna mera allmänna fråga om vad folk tror om sin situation efter pensioneringen visar att ungefär 20 % av EU-medborgarna oroar sig över sin situation efter pensioneringen medan över 60 % är ganska optimistiska. Den största andelen optimistiska personer finns i de nordiska länderna. Intressant är att notera att färre personer svarade "vet inte" på denna fråga om situationen i stort efter pensioneringen.

Diagram 6



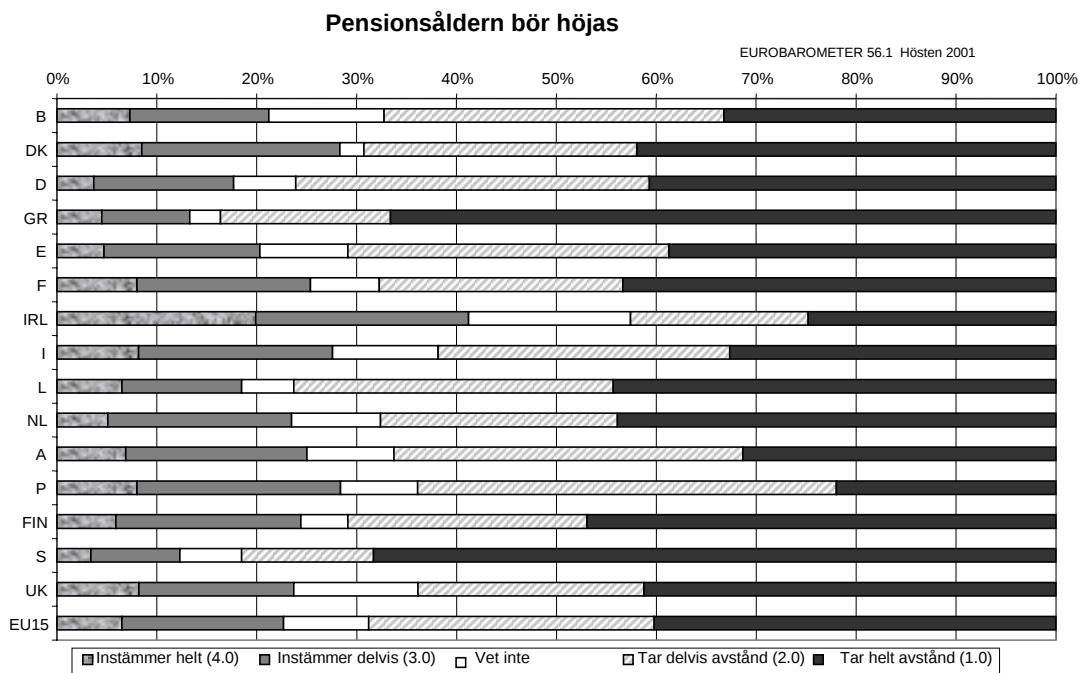
En naturlig politisk reaktion på den ökade medellivslängden skulle vara att höja pensionsåldern så att avvägningen mellan den tid som tillbringas i arbetslivet respektive som pensionstagare blir oförändrad. Detta skulle göra det möjligt att bibehålla tillräckliga pensionsnivåer utan att man måste höja pensionsavgifterna eller skattesatserna för att finansiera pensionssystemen. Det är inte säkert att det blir nödvändigt att höja den lagstadgade pensionsåldern som i de flesta medlemsländer normalt är 65 år. I praktiken är det bara en liten del av befolkningen som stannar kvar på arbetsmarknaden tills de uppnått den lagstadgade pensionsåldern. De flesta européer tänker pensionera sig mellan 56 och 60, och det är få som tror att de fortfarande kommer att vara ute i arbetslivet efter 65 (se diagram 7).

Diagram 7: Vid vilken ålder tänker du pensionera dig?



För beslutsfattarna kommer en av de stora utmaningarna att vara att förändra inställningen till pensionering. En höjning av den lagstadgade pensionsåldern kommer helt klart inte att bli någon populär reaktion inför utmaningen med en åldrande befolkning. Mindre än en fjärdedel av EU-medborgarna skulle stödja ett sådant förslag (se diagram 8).

Diagram 8

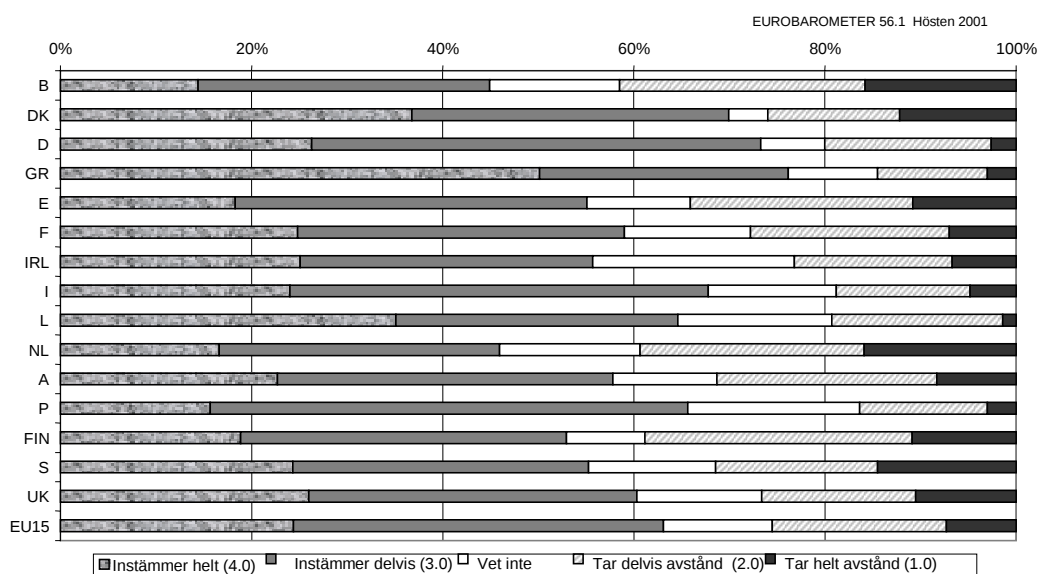


Att behålla den nuvarande normala pensionsåldern innebär inte att man inte kan höja den faktiska åldern för när människor slutar att förvärvsarbeta och närma den till den lagstadgade pensionsåldern. Det är också värt att påpeka att den genomsnittliga pensionsåldern var högre på 1960-talet än den är idag, trots att den återstående genomsnittliga livslängden då var mycket lägre och 65-åringarnas hälsa sämre än den är idag eller vad den förväntas vara om några årtionden.

Om man vill höja den faktiska åldern för pensionering krävs det att incitament för längre arbetsliv byggs in i pensionssystemen. Detta kan ta formen av en stark försäkringsrelaterad koppling mellan avgifter och förmåner, en tanke som åtminstone i princip stöds av allmänheten (se diagram 9).

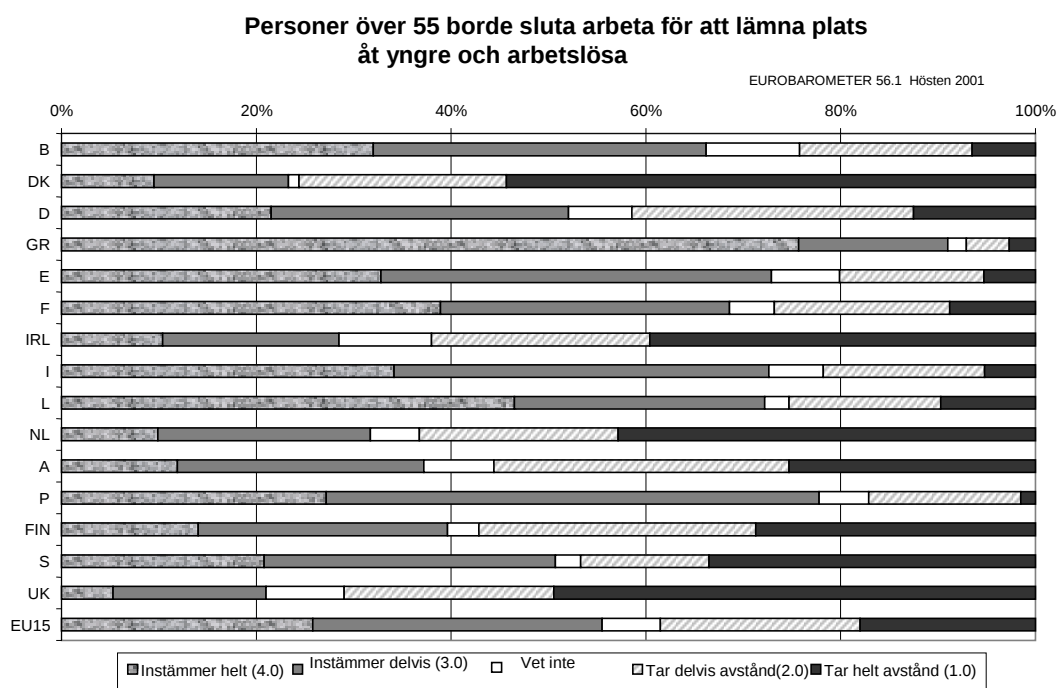
Diagram 9

Pensionen bör strikt grundas på de avgifter som man har betalat in till pensionssystemet



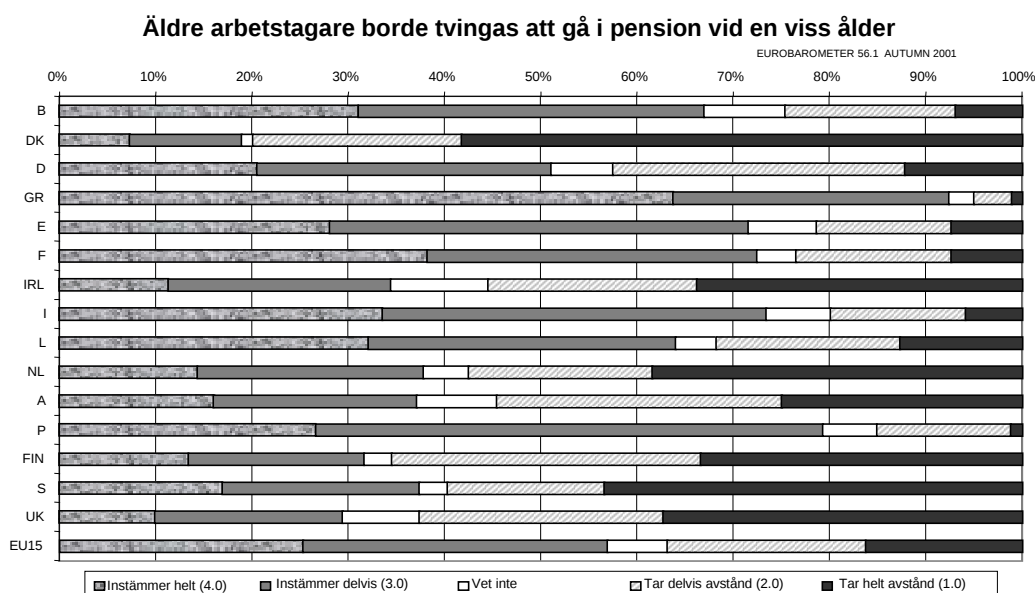
Samtidigt är synen att den äldre arbetskraften skall lämna plats till yngre arbetslösa personer på arbetsmarknaden fortfarande vanlig. Vanföreställningen att man måste "dela på kakan", dvs. att det finns ett givet antal arbetstillfällen som måste fördelas så rättvist som möjligt, verkar fortfarande vara fast rotad hos människor. Men så är absolut inte fallet överallt. I Danmark, Nederländerna, Förenade kungariket och Irland, där allmänhetens medvetenhet om åldersdiskriminering har ökat genom breda diskussioner och statliga kampanjer, är majoriteten lika tydligt *emot* denna tanke. Eftersom det inte är särskilt länge sedan attityderna i dessa länder var desamma som majoritetens verkar det som uppfattningen kan utvecklas och ändras om människor under en längre tid utsätts för diskussioner om dessa frågor.

Diagram 10



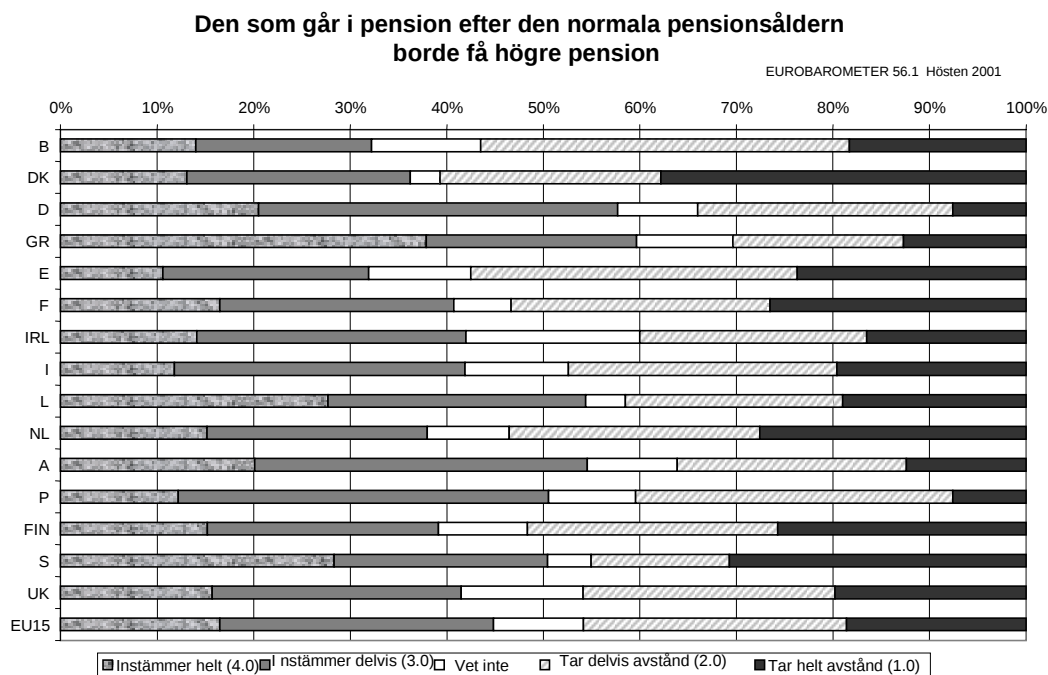
En majoritet av EU-medborgarna tycker också fortfarande att det skall vara obligatoriskt att gå i pension vid en fastställd ålder, men även här varierar synen åtskilligt mellan medlemsstaterna. Fallet Italien är intressant: där tycks det finnas ett starkt stöd för lagstadgad pensionsålder men detta har inte hindrat regeringen från att (under en lång övergångsperiod) införa mycket flexibla pensionssystem där människor har stor frihet att själva bestämma när de skall pensionera sig och möjligheten att avgöra sin ersättningsnivå genom valet av tidpunkt för pensioneringen.

Diagram 11



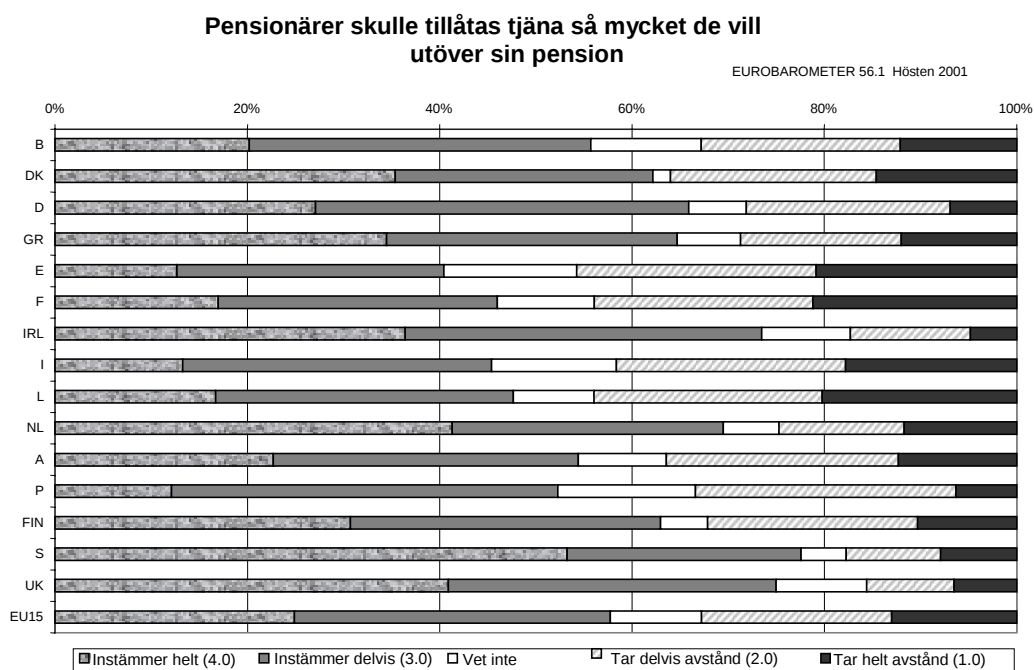
Att tjäna in extra pensionsrättigheter genom att senarelägga sin pensionering kan bli ett viktigt sätt att trygga pensionen i ett sammanhang där ersättningsnivåerna minskar till följd av en mindre gynnsam balans mellan den aktiva och den pensionerade delen av befolkningen. Denna idé, som redan genomförts i vissa reformerade pensionssystem, har emellertid ännu inte accepterats av allmänheten i någon större utsträckning (se diagram 12).

Diagram 12



Tanken att pensionstagare skulle tillåtas tjäna extra utöver sin pension – ett annat sätt att främja äldre arbetstagares deltagande i arbetslivet och att säkerställa bättre levnadsstandard för pensionstagare – är mer accepterad, men det finns fortfarande ett stort antal européer som tycker att det inte bör vara möjligt att kombinera inkomst av arbete med pension (diagram 13).

Diagram 13



Dessa resultat från Eurobarometerundersökningen tyder på att allmänhetens inställning i flera medlemsstater släpar efter i en reformprocess som redan är i full gång. Det bör därför vara en prioriterad åtgärd att skapa större medvetenhet om vilka reformer som krävs och vilka fördelarna med dessa kan vara för äldre arbetskraft, pensionsinbetalare och pensionstagare, särskilt när det gäller kopplingen mellan sysselsättningen och pensionssystemen.

3. TILLRÄCKLIGA PENSIONER

Pensionssystemet är en av vår tids stora sociala landvinningar. Pensionssystemen har framgångsrikt minskat risken för fattigdom vid hög ålder, så effektivt att risken för fattigdom ofta är mindre för äldre än för unga människor. Pensionssystemet är också ett viktigt inslag i den moderna ekonomin. Det har gjort de äldre ekonomiskt oberoende av sina anhöriga, vilket gör att människor i arbetsför ålder kan vara mer rörliga än om de bodde i traditionella hushåll med tre generationer.

De flesta människor kan gå i pension vid en ålder då de fortfarande är pigga och friska. Pensionen anses därför vara en viktig belöning vid arbetslivets slut och en möjlighet för människor att påbörja nya projekt och förändra sin livsstil.

Även om pensionssystemen skiljer sig åt betydligt mellan medlemsstaterna eftersträvar de alla liknande sociala mål som de som uppställdes i den gemensamma rapporten till toppmötet i Laeken om pensionernas kvalitet och stabilitet, nämligen att förhindra fattigdom bland de äldre, låta människor behålla sin levnadsstandard på en rimlig nivå efter pensioneringen samt att främja solidariteten inom och mellan generationerna.

3.1. Mål 1: Att förhindra social utslagning

Se till att äldre människor inte riskerar fattigdom utan får en rimlig levnadsstandard; att de får del av sitt lands ekonomiska välbefinnande och därmed kan delta aktivt i det offentliga, sociala och kulturella livet⁵.

3.1.1. Garantipensioner

Ett viktigt inslag i välfärdssystemen i EU är att det finns bestämmelser som garanterar en minimiinkomst. När det gäller människor i arbetsför ålder kan det finnas en oro för hur incitamentet att arbeta påverkas av en sådan behovsprövad social trygghet. När det gäller människor som redan har uppnått pensionsåldern finns ingen sådan oro. Det är dessutom klart mer vedertaget att äldre människor får en garanterad inkomst från staten än yngre människor, som kan förväntas tjäna sitt eget uppehälle.

Äldre människor har därmed ett bättre minimiskydd än människor i arbetsför ålder. I Danmark och Nederländerna utbetalas en allmän icke behovsprövad fast pension som är kopplad till inkomsterna (indirekt i Nederländerna). Denna pension har alla som har bott i landet i arbetsför ålder rätt till. I det nya svenska pensionssystemet finns en garantipension som endast behovsprövas mot inkomster från det lagstadgade inkomstgrundade pensionssystemet. I andra länder kan det förekomma en striktare behovsprövning för sådana tilläggsförmåner som har utformats för att höja inkomsten till den garanterade miniminivån. Omfattande behovsprövning kan dock leda till att människor inte uppmuntras att spara till sin egen pension. I Förenade kungariket löser man problemet med en ny behovsprövad förmån, *Pension Credit*, som tillåter att människor både har inkomster från sitt pensionssparande och

⁵ I det här sammanhanget bör man också, när det är lämpligt, ta hänsyn till förmåner och andra skattefördelar än pensioner.

behovsprövade förmåner, så att deras inkomster stiger över den garanterade miniminivån.

Det är viktigt att framhålla att många av dessa garantisystem fungerar som en hjälp. Pensionssystemen är i allmänhet utformade för att *förhindra* att äldre människor blir fattiga – inte för att lindra fattigdom – genom att se till att alla bygger upp tillräckliga rättigheter i offentliga och/eller privata system och därmed förblir ekonomiskt oberoende av sina anhöriga eller av allmän socialhjälp. Systemen för garantipensioner fungerar däremot i allmänhet som ett sista socialt skyddsnät för dem som inte har yrkesarbetat under hela arbetslivet (till exempel kvinnor och invandrare) eller för dem som har haft mycket låga inkomster under sina arbetsliv. I Danmarks, Frankrikes och Österrikes rapporter påpekas att det antal personer som är beroende av minimipensioner har minskat avsevärt under de senaste årtiondena, vilket är en följd av att de har tjänat in bättre pensionsrättigheter i pensionssystemet. Grekland och Italien redovisar en motsatt utveckling, men detta beror på att minimibeloppen har höjts.

I tabell 1 nedan illustreras skillnaderna i garanterade minimiinkomster mellan medlemsstaterna. Det är dock svårt att göra jämförelser på grund av att garantipensionerna styrs av olika bestämmelser – ibland t.o.m. inom ett visst land. I några länder har minimiinkomstgarantin tagit formen av en fast förmån som betalas ut sedan fulla pensionspoäng uppnåtts (Förenade kungariket och Irland) eller på grundval av hemvist (Nederländerna och Danmark). De flesta av medlemsstaterna har tillägg som betalas ut för att höja de inkomstgrundade pensionsrätterna till en fastställd miniminivå. Dessa mekanismer räcker vanligtvis till för att ge en tillräcklig minimiinkomst, utom för människor med få pensionspoäng eller människor som inte har varit bosatta i landet tillräckligt länge. I sådana fall finns fullt behovsprövad socialhjälp.

Tabell 1: Garanterade minimiinkomster för äldre

Inkomstgarantier för äldre människor				
	Typ av inkomstgaranti	Belopp	Behovsprövning	Täckning
B	Minimipension (minst 30 års heltidsanställning som har täckts av pensionsförsäkringen).	Beror på yrkeslivets längd. Högst 11793.71 euro per år för anställd arbetstagare (hushåll) eller 9438.10 euro (ensamstående). För egenföretagare: 9401.16 euro (hushåll) eller 7050.60 euro (ensamstående). Automatisk prisindexering.		1/3 av pensionstagarna.
	En minsta pensionsrätt för varje yrkesaktivt år (minst 15 års anställning varav åtminstone 1/3 på heltid).	Beräknas utifrån ett garanterat minimibelopp för en 21-åring (1 163,02 euro per månad).	Rätt till denna pension har man endast om den totala pensionen ligger under 1 084,53 euro per månad (hushåll) eller 867,63 (ensamstående).	
	Socialt stöd till äldre över 62 år (65 från och med 2009) (GRAPA)	Ensamstående: 7 163 euro per år, makar: 4 775,40 euro (per person). Prisindexerat (justeringar möjliga alltefter omständigheterna vartannat år).	Hushållets inkomst och förmögenhet.	
	Kompletterande pension (ATP).	2 732 euro per år för heltidsanställning om man har betalat pensionspremier sedan 1964.	Nej	68 % av alla pensionstagare
D	Socialt stöd.		Förmånstagarens och dennes partners inkomster och förmögenhet.	Ca 186 000 under 2000.

Inkomstgarantier för äldre människor				
	Typ av inkomstgaranti	Belopp	Behovsprövning	Täckning
GR	Minimipensioner (skiljer sig åt mellan olika fonder) som är beroende av försäkringsperiod (före eller efter 1.1.1993). Pensionstillskott efter behovsprövning (EKAS) för alla pensionstagare som inte bor i landsbygden.		Resurser som utökar låga pensioner till miniminivån utan behovsprövning. Behovsprövat pensionstillskott.	Grundläggande IKA-pension: ca 70 % av pensionstagarna får minimipension.
	Grundläggande pension (samma som landsbygdspensionen) för alla oförsäkrade personer över 65.		Ja, för oförsäkrade personer.	700 000 personer för OGA-pension; 34 000 för oförsäkrade.
E	Garanterad avgiftsfinansierad minimipension för personer som har erlagt avgifter i minst 15 år.	>65 år: 385,50 euro per månad eller 453,98 euro per månad om make/maka inte är självförsörjande (14 utbetalningar per år). <65 år: 343,87 euro per månad eller 406,16 euro per månad om make/maka inte är självförsörjande (14 utbetalningar per år).	Ja	År 2001 betalades 15 % av pensionerna genom det allmänna systemet (23 % år 1995).
	Icke-avgiftsfinansierad pension, "social lön".	258,68 euro (14 utbetalningar per år).	Ja	Ca 470 000 i juni 2002.
F	Minimiålderspension (' <i>minimum vieillesse</i> ') för personer över 65.	Ensamstående: 6 835 euro. Makar: 12 257 euro per år.	Ja	Ca 766 000 år 2000.
	Extra minimitillägg (<i>allocation supplémentaire</i>).	Minst 2 807,72 per år plus ett tillägg på 4 024,86 euro per år för ensamstående.	Ja	
IRL	Avgiftsfinansierad fast ålderspension.	Ensamstående: 147,30 euro per vecka.	Nej	60 % av alla pensioner (förväntas ha ökat till 86 % år 2016).
	Icke-avgiftsfinansierade socialbidragspensioner för personer över 66.	Ensamstående: 134 euro (per vecka), skall höjas till 200 euro år 2007.	Ja	40 % av alla pensioner.
I	Minimipensionstillskott (<i>integrazione al trattamento minimo</i>)	5 104 euro per år		Ca 39 % av personer över 65
	Minimipensioner för personer över 70	6 713,98 euro per år		Ca 1,8 miljoner personer
	Ålderdomsbidrag för personer över 65 (<i>assegno sociale</i> och <i>pensione sociale</i>)	4557,41 euro per år plus åldersbaserat tillägg.	Ja	Ca 6,2 % av personer över 65
L	Minimipension (beroende på antalet arbetsår som täcks av pensionsförsäkringen; fullt belopp efter 40 år).	Högst 1 190 euro per månad.	Nej	15,4 % av alla pensionstagare år 2000.
	Garanterad minimiinkomst.	Ensamstående: 942 euro. Makar: 1 413 euro per månad.	Ja	0,9 % av alla pensionstagare år 2000.
NL	Statspension relaterad till hemvist.	Ensamstående: 869 euro/månad. Giftna och ogifta par, där båda är 65 eller äldre, (även två män eller två kvinnor i samma hushåll): 598 euro/månad per person.	Ingen	100 % (av dem som har varit skrivna på bostadsorten tillräckligt lång tid)
A	Minimipension ('kompensationstillägg')	Ensamstående: 630 euro. Makar: 900 euro (månadsvis, 14 utbetalningar per år).	Pensioner och andra inkomster.	11,6 % av pensionstagarna i mitten av 2002 (14,4 % år 1989).
P	Minimipension (andel av minimilönen efter inbetalning av socialförsäkringsavgifter). Nivån beror på yrkeslivets längd.	65–100 % av minimilönen netto.		33,7 % av de pensionstagare som omfattas av det allmänna systemet (invaliditets- och ålderspensioner).
	Icke-avgiftsfinansierade social pension.		Ja	
	Minimiinkomst för social integration (socialhjälp)		Ja	Ca 13 000 män och 14 000 kvinnor.
FIN	Nationell pension relaterad till hemvist..	Ensamstående: 467,32 euro. Giftna: 411,75 euro	Behovsprövas endast mot andra pensionsinkomster	55% av pensionstagarna. Fullt belopp: 10% av pensionstagarna.
	Socialhjälp.	Huvudsakligen ett komplement till låga pensioner för extra utgifter	Ja	5–6 % av dem som är 65 eller äldre.
S	Garantipension för personer som är äldre än 65, relaterad till hemvist.	Ensamstående: 82 200 kronor. Makar: 146 600 kronor per år	Endast allmän inkomstgrundad pension tas i beaktande.	
	Underhållsstöd för äldre över 65 (socialhjälp).		Alla andra inkomster, förmögenhet.	

Inkomstgarantier för äldre människor				
	Typ av inkomstgaranti	Belopp	Behovsprövning	Täckning
UK	Statlig pension.	75,50 pund per vecka 2002/2003.	Nej	98 % av pensionstagarna får statlig pension (2000/2001).
	Minsta inkomstgaranti för personer över 60 (inkomststöd, social hjälp).	Ensamstående: 98,15 pund. Makar: 149,80 pund per vecka.	Ja, men kapital beaktas inte i lika hög grad som vid behovsprövning för mottagare av andra inkomststöd.	
	Pensionskredit (<i>Pension Credit</i>) för personer över 65 (kommer att ersätta inkomstgarantin från 2003).	Ensamstående: 100 pund. Makar 154 pund per vecka. Stiger med inkomsterna.	Ja, förmånerna minskas stegvis i förhållande till andra pensioner men förmögenhet beaktas inte i lika hög grad.	Ca 50 % av hushållen med personer över 60.

3.1.2. Risken för fattigdom bland äldre

Många av dessa garantisystem har införts helt nyligen eller håller på att införas. Medlemsstaterna redovisar också att de under senare tid har inriktat sig på att höja minimiskyddet för äldre. Man bör komma ihåg detta när man analyserar resultaten från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning (ECHP). De senaste tillgängliga uppgifterna visar inkomstläget under 1998. Hushållsundersökningens inkomstuppgifter speglar inte privat bostadsägande (fiktiva hyresinkomster) och fångar därför inte upp en avgörande faktor för levnadsstandarden. Man redovisar inte heller de många olika slag av förmåner för pensionstagare som finns i vissa medlemsstater (till exempel hälso- och sjukvårdstjänster, sociala tjänster, avgiftsfria allmänna färdmedel, reducerade priser för olika varor och tjänster som telefonabonnemang, el osv.). Man bör också komma ihåg att den europeiska hushållsundersökningens inkomstuppgifter uppskattas för hushåll och sedan delas upp på enskilda individer med hjälp av en ekvivalensskala.⁶ Europeiska hushållsundersökningens inkomstuppgifter visar således inte mäns och kvinnors eller äldre och yngre människors enskilda inkomster, utan deras andel av inkomsten i det hushåll där de bor. Att kvinnor löper större risk att hamna i fattigdom – eller har lägre genomsnittliga inkomster – betyder därför att kvinnor mer sannolikt lever i ett hushåll som riskerar fattigdom eller som har lägre inkomst. Hushållsundersökningen omfattar inte personer som inte lever i enskilda hushåll utan t.ex. i äldreboende. Fattigdomsrisker som mäts i förhållande till en låginkomstgräns (dvs. 60 % av medianinkomsten) ger slutligen en ofullständig bild av verkligheten. Genom att fastställa den garanterade minimiinkomsten precis ovanför låginkomstgränsen garanterar man nämligen att en väldigt liten andel människor anses ligga i riskzonen för fattigdom, även om den faktiska inkomsten endast skiljer sig marginellt från en garantiinkomst som ligger något under gränsen. En sådan effekt kan till exempel förklara att det i flera medlemsstater är så stor skillnad mellan den andel personer som bor i hushåll med mindre än 60 % av medianinkomsten och den andel personer som bor i hushåll med mindre än 50 % av medianinkomsten (se diagram 14).

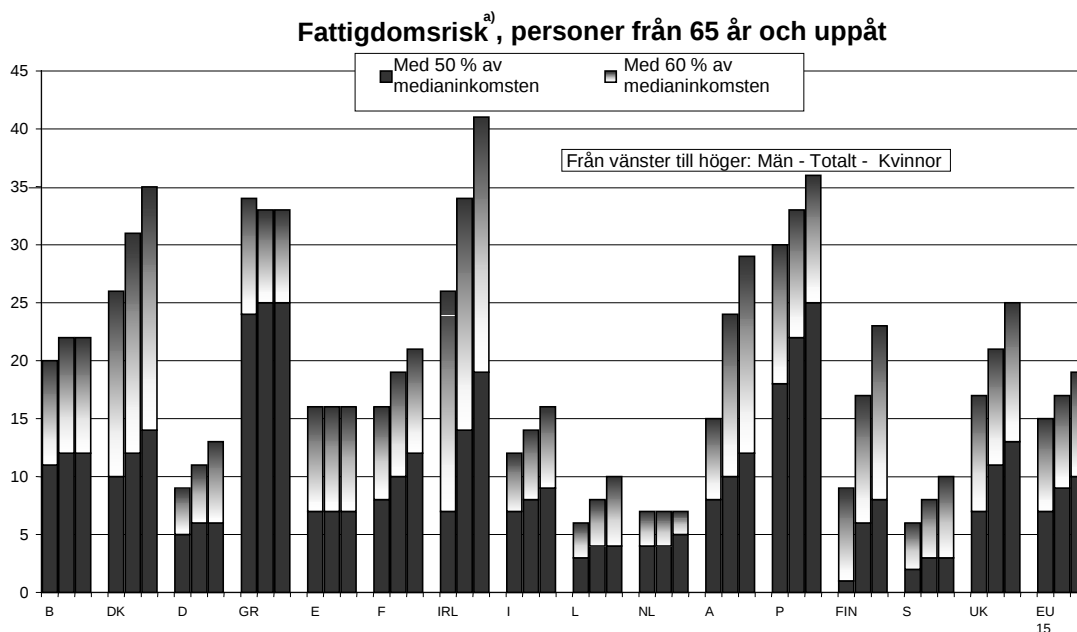
De uppgifter som redovisas i diagram 14 visar att fattigdomsriskerna varierar betydligt från ett land till ett annat och att de i allmänhet är större för kvinnor än för män. Denna bild kan emellertid förändras väsentligt om man inför en ny inkomstgaranti eller höjer nivån på denna garanti. Så kan det till exempel bli i Förenade kungariket, där den nya garantipensionen (*Pension Credit*) kommer att innebära ett stort steg framåt mot avskaffandet av fattigdom bland pensionstagare.

⁶

För närmare uppgifter se informationen om de metoder som använts för de statistiska bakgrundsuppgifterna i bilagan med sammanfattningarna för varje land.

Tyvärr är effekterna av bättre inkomstgarantier endast möjliga att se med hjälp av långa tidsintervall i uppgifter från europeiska inkomstundersökningar.

Diagram 14



a) Se informationen om de metoder som använts för de statistiska bakgrundsuppgifterna i bilagan med sammanfattningarna för varje land.

Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat, version december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige omfattar endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.

Tabell 2: Fattigdomsrisk (personer under fattigdomsgränsen i procent) och inkomstnivå för personer över 65 år i procent av inkomsten för personer mellan 0 och 64 år, 1998 (ECHP)

Land	50 % fattigdomsgräns, ECHP		60 % fattigdomsgräns, ECHP		Relativ inkomstnivå för personer över 65 år (ECHP)
	Över 65	0 – 64	Över 65	0 – 64	
B	12	6	22	11	76
DK	12	5	31	7	68
(NSR)	(2,7)				
D	6	6	11	11	97
GR	25	12	33	18	74
E	7	14	16	19	91
F	10	8	19	14	90
(NSR)	(5)	(8,4)	(11,3)	(14,6)	
IRL	14	10	34	17	69
I	8	13	14	19	96
LUX	4	6	8	14	99
(NSR)	(5)		(10,3)		(94)
NL	4	6	7	11	93
A	10	6	24	10	84
A	22	12	33	18	76
FIN	6	5	17	10	78
(NSR)	(3)	(4,3)	(10,9)	(9,6)	(90)
S	3	5	8	10	83

Land	50 % fattigdomsgräns, ECHP		60 % fattigdomsgräns, ECHP		Relativ inkomstnivå för personer över 65 år (ECHP)
	Över 65	0 – 64	Över 65	0 – 64	
UK	11	12	21	19	78
EU 15	9	10	17	15	89

Förklaringar:

Inkomstbegreppet både i kolumnerna för fattigdomstal och för medelinkomst motsvarar den disponibla inkomsten. Denna definieras som hushållets totala disponibla inkomst delat med sin "ekvivalenta storlek", för att ta hänsyn till dess storlek och sammansättning. Jämförlig skala är OECD:s modifierade skala, i vilken den första vuxna personen (dvs. från 14 år och uppåt) räknas som 1,0, varje annan vuxen som 0,5 och varje barn under 14 som 0,3.

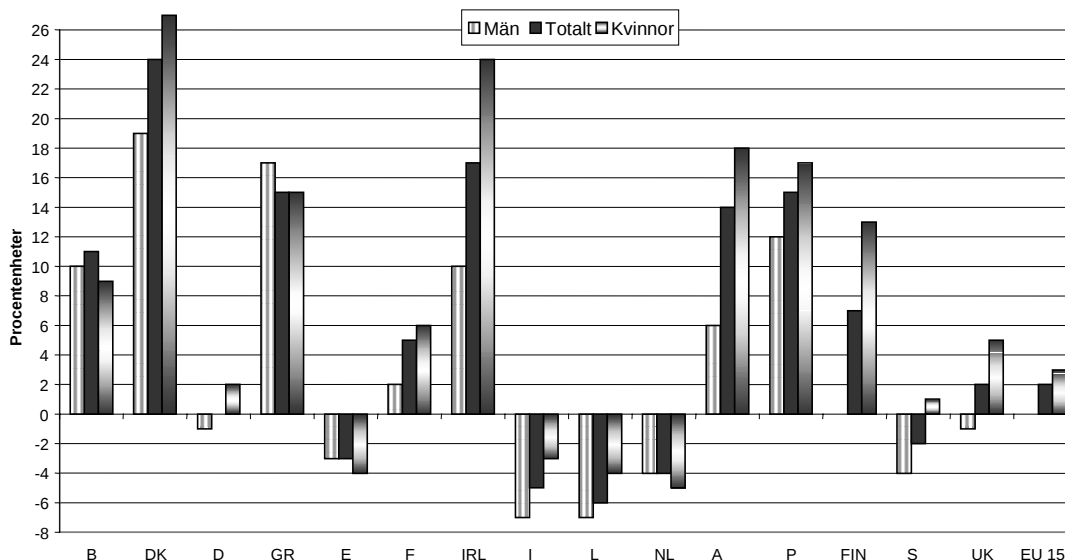
Ett hushåll bestående av en vuxen är motsvarar till exempel 1, ett hushåll bestående av två vuxna motsvarar 1,5 och ett hushåll bestående av två vuxna och två barn (under 14 år) motsvarar 2,1.

ECHP = Europeiska gemenskapens hushållsundersökning; NSR = Nationell strategirapport

I EU som helhet var fattigdomsrisk för äldre endast något större än för befolkningen under 65, vilket i huvudsak är ett resultat av att kvinnor har lägre inkomster. Män över 65 löper inte större risk att hamna i fattigdom än män under 65. Uppgifter från 1998 tyder dock på att ca 17 % av personer över 65 ligger i riskzonen för fattigdom om 60 % av medianinkomsten används som gräns och ungefär halva andelen om 50 % av medianinkomsten används.⁷ Äldre personer befinner sig därför på samma nivå för fattigdomsrisk som befolkningen som helhet.

Diagram 15

**Fattigdomsrisk med 60 % av medianinkomsten^{a)}:
Skillnaden mellan personer över 65 och personer mellan 0 och 64 år**



⁷

65 år kan betraktas som representativt för den lagstadgade pensionsåldern i de flesta medlemsstater. I några medlemsstater är emellertid den gängse pensionsåldern lägre både för män och kvinnor (Frankrike: 60). Dessutom drar sig de flesta människor i praktiken tillbaka från arbetsmarknaden innan de fyllt 65 år. Att använda 60 år som tröskel skulle leda till att man ser lägre fattigdomsrisker och högre relativ levnadsstandard för äldre människor.

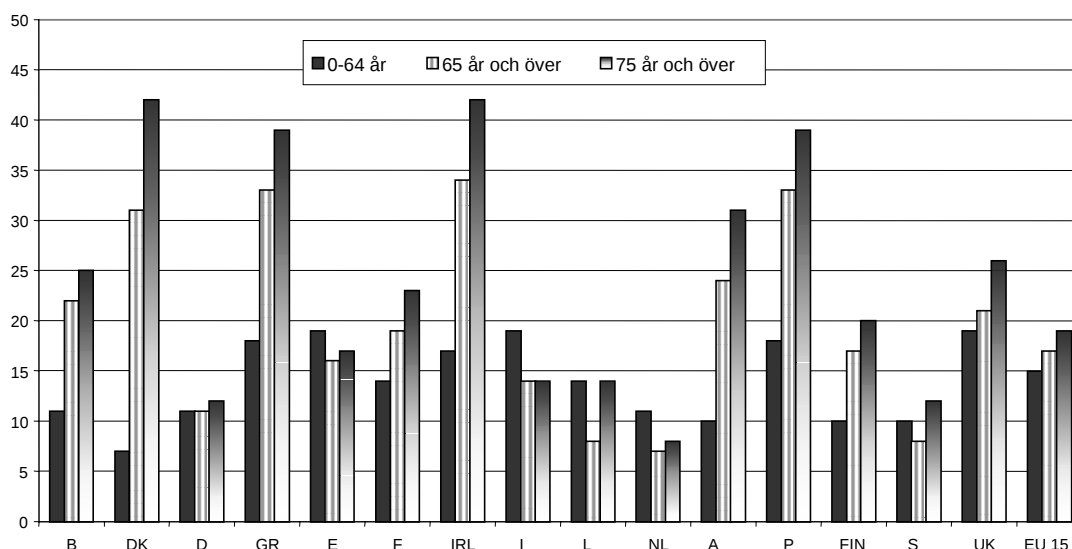
a) Se informationen om de metoder som använts för de statistiska bakgrundsuppgifterna i bilagan med sammanfattningarna för varje land.

Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat, version december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige omfattar endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts..

De äldsta pensionstagarna (75 år och över) tenderar att löpa större risk för fattigdom än yngre pensionstagare. Detta kan bero på flera faktorer: äldre årskullar kan ha tjänat in färre pensionsrätter (till exempel för att de har varit sysselsatta i sektorer med mindre välutvecklade pensionssystem eller omfattats av en lagstiftning som ger mindre generösa pensioner); inflationen kan ha urholkat köpkraften i en individuell pensionsförmån sedan den första insatsen; bland äldre pensionstagare kan det finnas fler ensamhushåll med änkor och änkemän som inte har tillräckliga efterlevandepensioner som gör att de kan behålla samma inkomst som tidigare. Kvinnor utgör en majoritet av dessa äldre pensionstagare över 75 år.

Diagram 16

**Fattighetsrisk vid 60 % av medianinkomsten^{a)}:
Personer 0-64 år, 65+ resp. 75+**



a) Se informationen om de metoder som använts för de statistiska bakgrundsuppgifterna i bilagan med sammanfattningarna för varje land.

Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat, version december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige omfattar endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts..

Det framtida behovet av dessa garanterade minimipensioner och den därmed förbundna kostnaden kommer i hög grad att vara beroende av om framtidens pensionstagare kommer att ha tjänat in tillräckliga pensionsrätter inom offentliga och privata system så att de hamnar ovan garantinivåerna. Strukturella förändringar i de sydeuropeiska länderna har lett till att fler människor har många yrkesarbetande år bakom sig då de har betalat in avgifter till pensionsförsäkringssystemet. Kvinnors ökade deltagande i arbetslivet kommer dessutom att öka kvinnornas individuella pensionsrätt. I många länder kommer utvecklingen av kompletterande privata pensionsförsäkringar, vilket tas upp under mål 2 nedan, förmodligen att motväga de något mindre generösa allmänna pensionsförmånerna, som ett resultat av en koppling till prisutvecklingen mer än till inkomsterna och av de automatiska justeringsmekanismer som ibland följer av en övergång till avgiftsbestämda system. De flesta

medlemsstater räknar med att garantipensionerna kommer att fortsätta att spela en underordnad roll och att dessa inte kommer att behöva utgöra den enda försörjningen för en stor andel av pensionstagarna.

3.1.3. *Slutsats: Att undanröja riskerna för fattigdom på äldre dagar*

Alla medlemsstater har bestämmelser om en lägsta inkomstnivå för de äldre personer som av ett eller annat skäl inte har tjänat in tillräckliga pensionsrätter på egen hand. 1998 löpte äldre personer inom EU generellt samma risk för fattigdom som personer under 65 år. I ett flertal medlemsstater är emellertid fattigdomsriskerna avsevärt större för äldre personer. Det återstår att se om åtgärderna för att förbättra minimipensionsnivåerna och utvecklingen av pensionssystemen (fler pensionstagare med helt yrkesliv etc.) kommer att minska fattigdomsriskerna under de närmaste åren.

3.2. **Mål 2: Att ge människor möjlighet att behålla sin levnadsstandard**

Att ge alla enskilda tillgång till lämpliga pensionslösningar, offentliga och/eller privata, som ger dem möjlighet att tjäna in pensionsrätter så att de i rimlig utsträckning kan behålla sin levnadsstandard efter pensioneringen.

Syftet med pensionssystemen är inte endast att äldre inte skall tvingas leva i fattigdom. De skall också vara ett sätt att ge människor möjlighet att i rimlig utsträckning behålla den levnadsstandard de uppnått under sina arbetsliv.⁸ Medlemsstaterna inser detta behov och de flesta uppfyller det i hög grad genom de (inkomstgrundade) lagstadgade pensionssystemen. Men staterna skapar också möjligheter till kompletterande privata pensioner inom kollektiva system (andra pelaren) eller individuella system (tredje pelaren), och uppmuntrar den typen av pensionssparande, främst genom skatteincitament.

Medlemsstaterna har i allmänhet inga uttryckliga mål när det gäller levnadsstandarden efter pensioneringen jämfört med situationen dessförinnan. I Tyskland åtar sig staten att inom den första pelaren år 2030 ersätta 67–68 % av lönen för en medelinkomsttagare med 45 försäkringsår, men denna siffra är troligen ganska teoretisk och behöver inte spegla de reala pensionerna. Grekland antog nyligen en lag som skall anpassa ersättningsnivåerna inom *grundpensionen* för alla arbetstagare till 70 % av inkomsterna genom att minska ersättningsnivåerna för äldre grupper och öka dem för yngre. Finland har en målnivå på 60 % i inkomstersättning genom det lagstadgade systemet, oavsett inkomstgrupp (maximinivå för en full yrkeskarriär på 40 år). Dessa exempel rör första pelaren. När det gäller andra och tredje pelaren kan man ibland utläsa underförstådda mål av skattereglerna. Inbetalningar till pensionssystem får endast dras av från inkomsten upp till ett visst belopp. I Nederländerna är detta belopp begränsat till vad som behövs för att uppnå en bruttoersättningsnivå på 70 % av de sista årens bruttoinkomster efter 40 års yrkesliv.

⁸ För detta behövs normalt en lägre inkomst, eftersom äldre tenderar att ha färre förpliktelser gentemot familjen, inga fler arbetsrelaterade utgifter och sannolikt äger sin egen bostad.

3.2.1. Tillgång till lösningar som gör att människor i rimlig utsträckning kan behålla sin levnadsstandard efter pensioneringen

I de flesta medlemsstater ger de lagstadgade pensionssystemen inkomstgrundade pensioner, vilket bidrar till att människor kan behålla sin levnadsstandard efter pensioneringen. Förmåner från sådana pensionssystem är relaterade till inkomsterna under ett visst antal år mot slutet av yrkeslivet eller, vilket blir allt vanligare, inkomsterna under hela yrkeslivet.

I tre medlemsstater – Danmark, Irland och Nederländerna – består de lagstadgade pensionerna i huvudsak av fasta pensionsförmåner. I Förenade kungariket ger ”*State Second Pension*” utöver den fasta pensionen en inkomstgrundad kompletterande pension som är särskilt förmånlig för låginkomsttagare. Andra kan i stället välja privata tjänstepensioner eller individuella pensioner. I dessa länder är en privat tjänstepension eller en privat pensionsförsäkring ofta en förutsättning för att man skall kunna behålla sin levnadsstandard efter pensioneringen. En viktig målsättning för beslutsfattarna torde vara att sådana system skall ge hög täckningsgrad och tillräckligt höga förmånsnivåer. Enbart skatteincitament leder inte automatiskt till något heltäckande system och flera medlemsstater förlitar sig på att kollektiva förhandlingar skall ge bättre täckning. I tabell 3 nedan sammanfattas uppgifterna i de nationella strategirapporterna om betydelsen av privata pensionsförsäkringar, som framför allt tillhandahålls genom tjänstepensionssystemen.

Tabell 3: Tillgång till privata pensionsförsäkringar

Land	År	Betydelse av privata pensionsförsäkringar
Belgien	1999	▪ Förmånstagare: 12,8 % av alla som får allmän ålderspension. ▪ 35 % av alla anställda betalar in till ett system för tjänstepension⁹
Danmark	1998	▪ 82 % av de heltidsanställda i åldern 15–59 betalar in till ett pensionssystem på arbetsmarknaden. ▪ ATP-mottagare = 68 % av befolkningen över 66.
Tyskland	1999	▪ 28 % av de anställda inom handeln och 64 % inom industrin var försäkrade (i f.d. Östtyskland var siffrorna 16 % resp. 20 %). I f.d. Västtyskland är det generellt hälften av de manliga arbetstagare som senast var privatanställda som får en tjänstepension som åldersförmån. ▪ Offentliganställda: 87 % av de män och 52 % av de kvinnor som senast var offentliganställda i f.d. Västtyskland fick en kompletterande tjänstepension under 1999. Den offentliga tjänstesektorn (ej statstjänstemän) omfattas av kollektivavtal för särskilda kompletterande pensioner. ▪ 7 % av de äldres totala inkomster kommer från den andra pelaren. Systemen inom den tredje pelaren står för 10 % av de äldres inkomster.
Grekland		▪ Tjänstepensioner finns huvudsakligen i internationella företag. Reservfonderna kommer att utvecklas till tjänstepensionssystem.

⁹

Dessa siffror är förmodligen lägre än täckningsgraden, eftersom de inte tar hänsyn till pensioner under andra pelaren från sektorsvisa pensionsförsäkringar som förvaltas av fonden för trygg existens (bygg- och metallindustrin), pensionslöften från arbetsgivare till enskilda anställda och frivilliga kompletterande pensioner för egenföretagare.

Land	År	Betydelse av privata pensionsförsäkringar
Spanien	2001	Endast 10 % av de 5,89 miljoner människor som omfattas av en pensionsförsäkring (individuella liv- och gruppförsäkringsfonder, sociala ömsesidiga försäkringsfonder, tjänstepensioner) är anslutna till ett tjänstepensionssystem, att jämföra med de totalt 16,290 miljoner människor som betalar in avgifter till socialförsäkringssystemet under 2002.
Frankrike	1999	Ca 1,7 % av de totala pensionsförmånerna (grundläggande system och obligatoriska tjänstepensionssystem) utbetalas genom frivilliga tjänstepensionssystem till anställda och egenföretagare. Information om bokföringsmässiga avsättningar som förvaltas direkt av företag finns inte att tillgå.
Irland	2002	46,8 % av den totala arbetskraften i åldern 20 till 69 ingår i respektive arbetsgivares tjänstepensionssystem. - Överlag omfattas närmare 51% av privata pensionsförsäkringar.
Italien	2001	8,7 % av de arbetstagare som betalar in avgifter till det allmänna pensionssystemet betalar också in till ett kompletterade pensionssystem (både kollektiva och individuella): privatanställda = 13,8 %, offentliganställda = 0,0 %, egenföretagare = 3,7 %; män 16,3 %, kvinnor 9,5 %.
Luxemburg		- Tjänstepensioner finns huvudsakligen i företag inom den finansiella tjänstesektorn. - En ny slags individuell pensionsförsäkring infördes 2002.
Nederländerna	2001	91 % av alla anställda omfattas av ett system inom den andra pelaren.
	2000	83 % av pensionärshushållen får en kompletterande pension.
Österrike	2001	283 000 har tjänat in rättigheter till en tjänstepension inom ett pensionsfunds-system (<10 %).
		35 000 får en tjänstepension från ett pensionsfunds-system (<2 % av pensionstagarna).
Portugal	2000	293 530 var försäkrade i pensionsfonder (slutna eller öppna) under 2000, varav 184 075 i slutna pensionsfonder. 106 323 förmånstagare år 2000, vilket kan jämföras med de totalt 2 528 926 personer ur befolkningen som var pensionstagare i december 2001.
Finland	1999	Förmåner från system inom den andra pelaren = 0,5 % av BNP. (den första pelarens lagstadgade system = 12 % av BNP).
Sverige	2001	Ca 90 % av arbetstagarna är försäkrade i någon form av kollektivt pensionssystem.
Förenade kungariket	2000/ 2001	60 % av pensionärshushållen hade inkomster från en tjänstepension. 71 % hade avkastningar från investeringar inklusive privata pensioner. 44 % av befolkningen i arbetsför ålder betalar in premier till en tjänstepension eller individuell pension (män: 51 %, kvinnor: 37 %).

Politiska instrument för att främja privata pensioner är skatteincitament, vanligen i form av EET-modellen (Exempt: ingen skatt på pensionspremier, Exempt: ingen skatt på avkastningar på investeringar, Taxed: skatt på pensionsförmåner), direkt ekonomiskt stöd i form av bidrag (vilket infördes med Tysklands senaste pensionsreform) eller bestämmelser om obligatorisk försäkring i sådana system.

Fackföreningar och arbetsgivarföreningar har en särskilt viktig roll i flera medlemsstater. I Nederländerna, Danmark och Sverige har arbetsmarknadens parter ingått kollektivavtal om tjänstepensioner inom olika sektorer. Det är obligatoriskt att ingå i dessa system. Andelen försäkrade i sådana system är därför mycket stor: upp till 91 % av de anställda i Nederländerna. Andra länder (Belgien, Tyskland och Spanien) går nu tillväga på samma sätt eller förbereder åtgärder för att göra det. Italien överväger också att göra anslutningen till privata fonder obligatorisk.

Tack vare lagstadgade system och bindande kollektivavtal är det för en stor majoritet av arbetstagarna i medlemsstaterna obligatoriskt att ansluta sig till pensionssystem som ger en ganska omfattande inkomstersättning efter avslutat yrkesliv. Endast Irland saknar ett obligatoriskt inkomstgrundat system, och i Förenade kungariket och Belgien är de inkomstgrundade pensionerna från obligatoriska system jämförelsevis låga för höginkomsttagare. I Förenade kungariket är arbetstagare som inte bidrar till det statliga systemet tvungna att vara anslutna till ett tjänstepensionssystem eller ett privat pensionssystem som uppfyller vissa kriterier. Belgien har en låg ersättningsnivå jämfört med de medlemsstater som har ett inkomstgrundat pensionssystem.

Det finns farhågor om att vissa sektorers obligatoriska tjänstepensionssystem kan vara oförenliga med EU:s konkurrenslagstiftning. Europeiska gemenskapernas domstol betraktar sådana system som företag och kräver därför att man i varje enskilt fall bedömer om det är motiverat med en obligatorisk försäkring med hänsyn till sociala mål.¹⁰ Konkurrensrätten har hittills inte utgjort något allvarligt hinder för utvecklingen av obligatoriska tjänstepensionssystem i enskilda sektorer, men nationella beslutsfattare kan behöva ökad säkerhet när det gäller det rättsliga läget.

Anställda kan vara fria att besluta om de vill betala in avgifter till ett anställningsrelaterat pensionssystem eller spara i individuella pensionsförsäkringar som inte har något att göra med anställningsförhållandet. Att det erbjuds en kompletterande pension genom arbetet är emellertid meningsfullt, eftersom syftet när allt kommer omkring är att ersätta arbetsinkomsterna. Att teckna pensionsförsäkringar för grupper är dessutom ofta billigare. För de flesta konsumenter kan det också vara oerhört svårt att välja rätt produkt för pensionssparande. Förenade kungariket och Irland har en tradition med frivilliga system för tjänstepensioner och försöker lösa frågor angående skillnader i täckning och komplexitet genom att införa nya pensionsförsäkringar, s.k. andelspensioner (*stakeholder pensions*) i Förenade kungariket och "individuella pensionssparkonton" (*Personal Retirement Savings Accounts*) i Irland. Bägge är frivilliga för de anställda, men arbetsgivarna är skyldiga att tillhandahålla sådana pensionsprodukter om de inte har ett system för tjänstepension.

Pensionslösningar inom tredje pelaren kan också vara svåra att skilja från andra typer av individuella lösningar för att uppnå en tillräcklig levnadsstandard efter pensioneringen. Här handlar det särskilt om bostadsäggande, vilket skapar en viktig skillnad i levnadsstandard men som tyvärr inte har kartlagts i undersökningen från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning (där man inte inkluderar beräknat hyresvärde i inkomsterna). Andra åtgärder som bidrar till att upprätthålla levnadsstandarden efter pensioneringen är tillhandahållande av vård och äldreomsorg – något som kommer att bli allt viktigare allt eftersom människorna blir äldre –, bostadsbidrag och vissa förmåner som avgiftsfria allmänna färdmedel, TV-licenser osv.

Genom skattesystemet kan man också ge ett viktigt bidrag till en relativt sett högre levnadsstandard för äldre människor. Ersättningarna efter skatt är högre än bruttoersättningarna med hänsyn till progressiva skattesatser och särskilda förmåner för pensionstagare och äldre personer. Pensionstagare behöver vidare inte betala

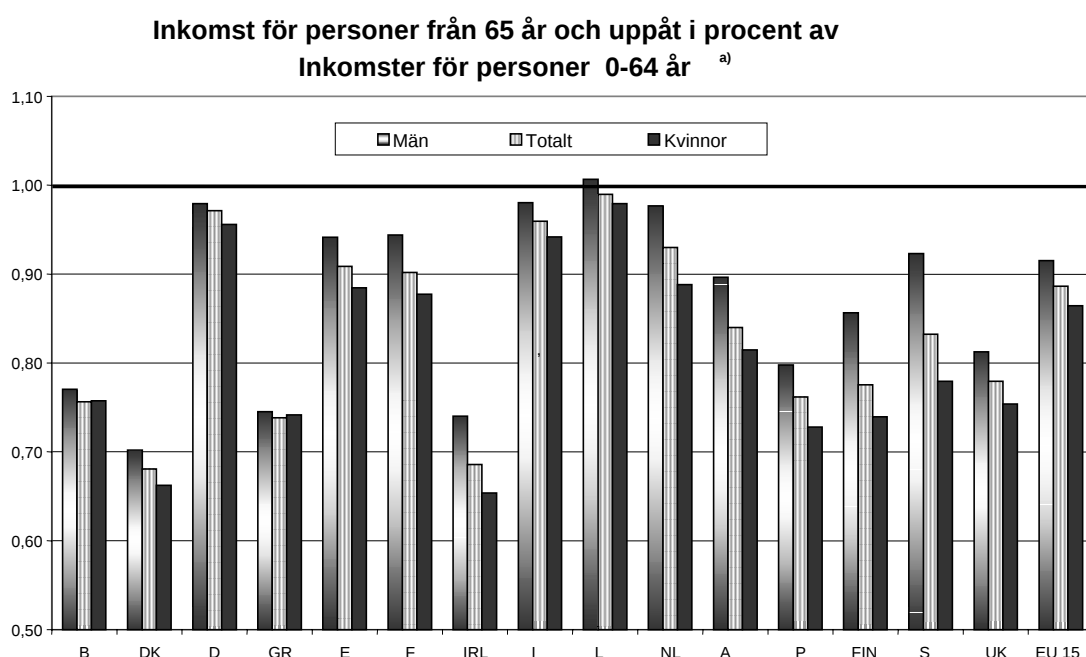
¹⁰

Se särskilt EG-domstolens dom av den 21 september 1999 i mål C-67/96 (Albany International).

vissa socialförsäkringsavgifter. Utan att ta hänsyn till alla dessa faktorer kan man inte bedöma om pensionsnivåerna är tillräckliga. Man kan således inte bara titta på bruttoersättningsnivåerna för att avgöra om förmånerna i ett pensionssystem är tillräckliga.

Med hänsyn till de begränsningar hos ECHP:s uppgifter som diskuterats i föregående stycke och under mål 1 kan det konstateras att inkomsterna för personer över 65 inte ligger långt under inkomsterna för personer under 65 år. Det finns avsevärda skillnader mellan kvinnor och män med en överraskande stor klyfta i Sverige, vilket kan bero på att individuella förmåner dominerar över härledda förmåner (efterlevandepensioner).¹¹ Skall man tolka dessa resultat behöver man dock ta hänsyn till vilken typ av hushåll människor lever i, eftersom ECHP:s uppgifter endast omfattar hushåll, inte individuella inkomster.

Diagram 17



a) Se informationen om de metoder som använts för de statistiska bakgrundsuppgifterna i bilagan med sammanfattningarna för varje land.

Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat, version december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige omfattar endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.

3.2.2. Trolig utveckling av ersättningsnivåerna

Framtidens pensionsnivåer i förhållande till inkomster (inkomstersättningsnivåer) kommer att bero på en mängd olika faktorer. De nationella strategirapporterna visar att de lagstadgade systemen har blivit något mindre generösa, vilket är ett resultat av en rad justeringar. Flera länder har ökat – eller arbetar på att öka – antalet yrkesverksamma år som skall ligga till grund för beräkningen av pensionsrättigheter (till exempel Frankrike, Spanien, Portugal och Finland). I stället för att använda

¹¹ Förlusten av en partner innebär ett stort avbräck i hushållsinkomsten om partners egna inkomst inte delvis ersätts av en efterlevandeförmån. Detta kommer särskilt att drabba äldre kvinnor som med större sannolikhet än män överlever sin partner.

inkomståren mot slutet av yrkeslivet då lönen är som högst ser man till inkomsterna under en mycket längre period eller till och med under hela yrkeslivet. Detta leder normalt till lägre pensionsnivåer, särskilt om tidigare inkomster inte justeras helt för (nominella) löneökningar.

Pensionsnivåerna kan också sänkas genom justeringar av den metod som används för att beräkna förmåner. En viktig utveckling har varit att man för in en faktor för demografisk justering. I Sveriges och Italiens nya pensionssystem kommer den ökade förväntade livslängden att leda till sänkt ersättningsnivå, om människor inte senarelägger sin pensionering.

Bland de länder som i första hand tillhandahåller fasta statliga pensioner har Nederländerna och Danmark åtagit sig att behålla sambandet med genomsnittliga inkomster, så att ersättningsnivån skall förbli oförändrad. I Förenade kungariket har den grundläggande allmänna pensionen ett garanterat samband med prisnivån (med ett minimum på 2,5 %), och den behovsprövade minimipensionen (*Pension Credit*) är relaterad till inkomster. Irland har åtagit sig att kraftigt höja den icke-premiebaserade minimipensionen till 2007 och kommer troligen också att höja de premiebaserade pensionerna, för att se till att de ligger högre än de ersättningar som inte grundas på avgifter. I Irland kan man således räkna med att ersättningsnivåerna kommer att höjas på medellång sikt.

Man bör skilja mellan teoretiska och faktiska ersättningsnivåer. I vissa länder ger det lagstadgade inkomstgrundade pensionssystemet mycket höga ersättningsnivåer för ett helt yrkesliv. Men i vissa fall visar det sig att den nuvarande genomsnittliga pensionen blir låg i förhållande till de nuvarande inkomsterna, beroende på pensionssystem under utveckling och ett ofullständigt yrkesliv eller otillräckligt deklarerade tidigare inkomster. I de sydeuropeiska länderna kommer moderniseringen av ekonomin och därmed förändringarna av sysselsättningen att ge bättre pensioner i framtiden. Att öka andelen förvärvsarbetande kvinnor i samtliga medlemsstater kommer också att leda till högre genomsnittspensioner. Tendensen att förmånsreglerna blir mindre generösa kommer således till stor del att uppvägas av effekterna av längre yrkesliv och högre inkomster.

Ett viktigt sätt att se till att de lagstadgade pensionerna räcker till är att låta människor tjäna in extra pensionsrättigheter genom att arbeta längre. Detta gäller främst det svenska och det italienska pensionssystemet, som är på väg att bli försäkringstekniskt neutrala. Den italienska rapporten visar att man kommer att kunna arbeta 40 år och pensionera sig vid 65 års ålder och uppnå samma ersättning som dagens typiska arbetstagare, som pensionerar sig vid 60 års ålder efter 35 års arbete. Frankrike har inga planer på att höja den låga pensionsåldern på 60 år, men antalet arbetsår som krävs för full pension har höjts från 37,5 till 40 år, en åtgärd som kommer att kräva att många tjänstemän stannar kvar längre på arbetsmarknaden medan arbetare (som började arbeta tidigare i livet och ofta har en kortare genomsnittlig livslängd) kan fortsätta att pensionera sig vid 60 år. Även om många länder har infört pensionstillskott för uppskjuten pensionering krävs det ytterligare reformer i de flesta medlemsstater, så att människor får möjlighet att förbättra sina pensionsrättigheter genom att arbeta längre (se mål 5 nedan).

De privata pensionerna kommer sannolikt att utgöra en ökad andel av inkomsterna i de flesta medlemsstater. Detta speglar det faktum att tjänstepensionssystemen har utvecklats först på senare tid (jämfört med de allmänna pensionssystemen), även i de

länder som har störst andel arbetstagare anslutna till ett tjänstepensionssystem. Man kan därför förutsätta att antalet pensionstagare med fullständiga pensionsrättigheter kommer att öka avsevärt under kommande årtionden.

De uppgifter som redovisas i de nationella strategirapporterna tillåter inga systematiska jämförelser av medlemsstaternas nuvarande eller framtida ersättningsnivåer. I arbetsgruppen för indikatorer, en undergrupp till Kommittén för social skydd, arbetar man nu med att försöka beräkna ersättningsnivåerna och att visa hur de utvecklas till följd av pensionsreformerna. Det är inte möjligt att bedöma om den tillförsikt som förmedlas i de nationella strategirapporterna är välgrundad, eftersom framtida pensionsnivåer är mycket svåra att förutse. Det krävs ytterligare reformer och det råder osäkerhet om utvecklingen på finansmarknaderna.

3.3. Mål 3: Att främja solidaritet

Främja solidaritet inom och mellan generationerna.

3.3.1. Solidaritet mellan generationerna

Medlemsstaterna försöker se till att människor i pensionsåldern har en skälig inkomst i förhållande till befolkningen som helhet. Flertalet EU-medlemsstater rapporterar i detta avseende att äldre människors relativa inkomstsituation i allmänhet är god eller åtminstone tillfredsställande. Den uppfattningen får ett brett stöd av de ECHP-uppgifter som visas i diagram 17, särskilt om man tar hänsyn till att uppgifterna kan underskatta pensionärshushållens relativa välbefinnande. Grekland och Frankrike uppger att de äldre sannolikt kommer att gagnas av sina större förmögenhetsinnehav, särskilt i form av en egen bostad. Enligt fransk nationell statistik har pensionärshushåll en disponibel inkomst som motsvarar 91 % av genomsnittet. Finland rapporterar att den genomsnittliga inkomsten för ett pensionärshushåll ligger på 90 % av genomsnittet för befolkningen som helhet (under den ekonomiska nedgången i början av 1990-talet låg siffran över 100 %).

I de flesta nationella strategirapporter nämns fördelningssystemet (pay-as-you-go) som den viktigaste mekanismen för att garantera solidaritet mellan unga och äldre. Fördelningsprincipen bör dock inte betraktas som synonym med solidaritet. Den första generationen pensionstagare som omfattades av ett fördelningssystem gagnades helt klart av den nationella solidariteten (i stället för en solidaritet inom familjen). För följande årskullar kan det dock finnas ett tydligt samband mellan avgifter och förmåner, vilket inte medför något större mått av omfördelning.

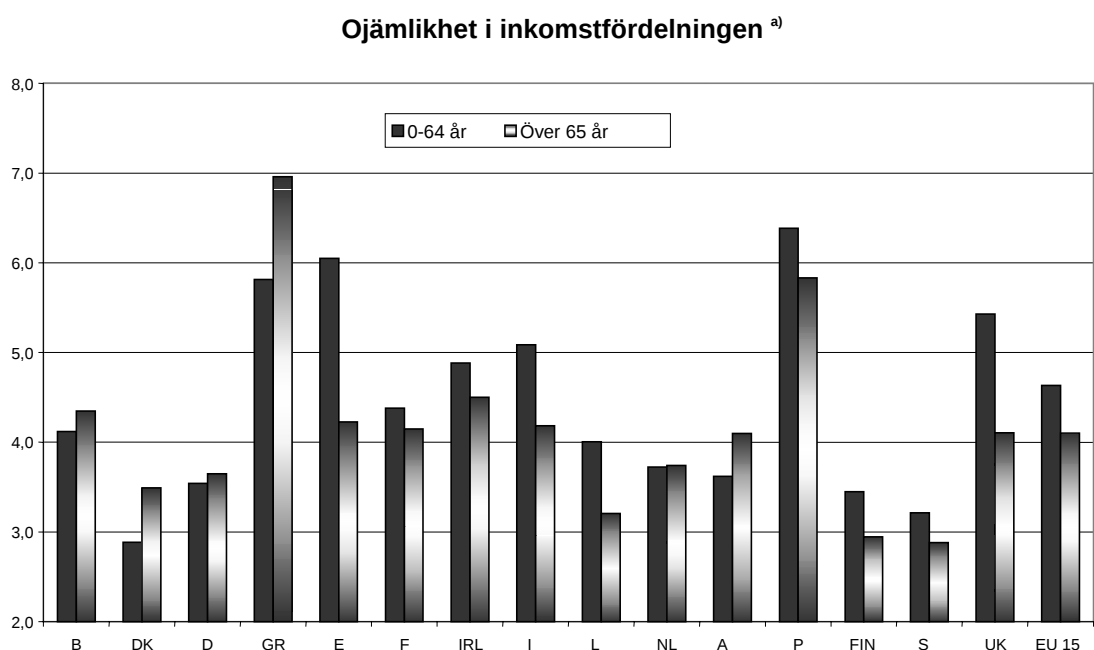
Det kan också finnas ett inslag av solidaritet i system med pensionsfonder. I den nederländska rapporten nämns det faktum att landets fondsystem inom andra pelaren vanligen är förmånsbestämda. Sådana system kan också medföra en omfördelning (från den arbetande till den pensionerade generationen) på grund av att den arbetande befolkningen kan behöva betala högre premier för att kompensera för perioder av lägre avkastning på investeringarna, medan de överskott som uppstår under goda investeringsperioder kan flyttas över till nästa generation. Å andra sidan kan fördelningssystemen också ha inslag som strider mot solidaritetsprincipen: i system där pensionerna grundas på inkomsterna under de sista arbetsåren kan en omfördelning ske till förmån för personer med stigande inkomster. Dessa personer har också vanligen inkomster över genomsnittet.

Denna eventuellt orättvisa omfördelning genom pensionssystemet var en av anledningarna till att de gamla svenska och italienska pensionssystemen ersattes med nya. De nya ordningarna är försäkringstekniskt neutrala, vilket innebär att pensionens totala värde speglar summan av de avgifter som har betalats in under arbetslivet. Omfördelningar görs inom det inkomstgrundade systemet mellan kvinnor och män (eftersom man infört samma försäkringsfaktorer för båda könen) och till förmån för andra kategorier, genom pensionspoäng och garantipensioner som finansieras genom den allmänna budgeten och därför över skatten. Försäkringsteknisk neutralitet i pensionssystemen hindrar inte de offentliga myndigheterna från att bevilja extra pensionsrättigheter för människor som har haft låga inkomster eller perioder då de inte har kunnat ha en inkomst och betala avgifter. Bestämmelserna för att garantera äldre människor en minimiinkomst eller en förbättrad levnadsstandard (se mål 1 och 2) är tydliga uttryck för solidaritet. Medlemsstaterna beviljar också pensionsrättigheter för vissa perioder då pensionsavgifter inte har betalats in, till exempel perioder som ägnats åt vård av barn eller äldre eller funktionshindrade personer, perioder av högre studier eller perioder av arbetslöshet eller arbetsoförmåga och sjukdom. Medlemsstaterna tycks vara på väg att förstärka dessa solidaritetsmekanismer, som ofta finansieras över den allmänna budgeten och inte med premieintäkter.

3.3.2. Solidaritet bland de äldre

Flera medlemsstater uppger att deras pensionssystem uttryckligen eller underförstått har som mål att främja en mer rättvis inkomstfördelning inom pensionärsbefolkningen än inom befolkningen som helhet (Spanien, Belgien, Grekland, Italien, Nederländerna, Sverige). Diagram 18 visar att inkomstspridningen mellan de 20 % som har högst inkomster och de 20 % som har lägst inkomster är jämnare inom gruppen personer över 65 än inom gruppen personer i åldern 0–64 år, med undantag för Grekland, Danmark, Tyskland, Österrike och Belgien, där andra faktorer uppväger de allmänna pensionernas utjämnande effekt.

Diagram 18



a) Andel av den totala inkomsten för de 20 % som har högst inkomster i en viss befolkning (den översta kvintilen) i förhållande till andelen för de 20 % i samma befolkning som har lägst inkomster (den nedersta kvintilen). Se informationen om de metoder som använts för de statistiska bakgrundsuppgifterna i bilagan med sammanfattningarna för varje land.

Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat, version december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige omfattar endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.

Medlemsstaterna framhåller att deras förstapelarsystem innehåller en rad faktorer som bör minska inkomstskillnaderna mellan de äldre. De flesta medlemsstater nämner faktiskt omfördelande mekanismer i sina system, särskilt garantipensioner för äldre och pensionspoäng för perioder som ägnats åt vård av barn och perioder av sjukdom eller arbetslöshet. Nederländerna pekar till exempel på att den första pelarens fördelningssystem innebär att alla invånare bygger upp rättigheter i samma takt årligen. Belgien räknar upp ett antal bestämmelser i sitt system som omfördelar inkomster från de rikaste till de fattigaste pensionstagarna, bland annat en minimipension, en högsta pension och en avgift (*cotisation de solidarité*) som tas ut på de högsta pensionerna och sjukförsäkringsavgifter som bara tas ut ovanför en viss tröskel.

Solidaritetsmekanismer inom pensionssystemen har en stor inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Eftersom kvinnor deltar och har deltagit på arbetsmarknaden i mindre utsträckning och därmed tjänat mindre får kvinnor lägre pensioner än män, men de får oftare garantipensioner och pensionspoäng för perioder av vård av barn. Nederländerna och Sverige pekar också på att försäkringsfaktorer som är gemensamma för båda könen innebär en omfördelning till fördel för kvinnorna, som tack vare en längre förväntad livslängd får pension under längre tid än männen.

I de flesta nationella strategirapporter noteras att äldre pensionstagare ofta har lägre pensioner än yngre pensionstagare. En mängd olika faktorer ligger bakom detta. Att pensionsrätter beräknas på grundval av inkomsterna under de sista arbetsåren gynnar dem som nyligen har pensionerats. Stegvisa förbättringar av försäkringens täckning och av villkoren för beräkning av försäkringsrätter har också gagnat de personer som nyligen började förvärvsarbete. Vidare är andelen kvinnor större i de högre åldersklasserna, och eftersom kvinnor har lägre individuella pensionsrätter och låga efterlevandepensioner blir de högre åldersklassernas genomsnittsinkomster lägre. Äldre pensionstagare utgör därför en oproportionerligt stor andel av dem som får minimipensioner. Medlemsstaterna medger att det finns en sådan tendens, men pekar också på att det ständigt pågående arbetet med att förbättra minimipensionerna och andra solidaritetsåtgärder i viss mån korregerar inkomstfördelningen. Frankrike nämner nationella siffror som visar att äldre pensionstagares genomsnittliga bruttopension ligger på 60 % av motsvarande pension för de yngsta pensionstagarna. Om man tar hänsyn till skatter och andra avdrag samt förmåner för pensionstagare blir siffran emellertid 90 %.

Belgien och Italien medger att inkomstskillnaderna mellan pensionärshushåll fortfarande är oroväckande. Italien uppger att inkomstskillnaderna är större bland yngre pensionstagare, vilket speglar den ökade betydelsen av tjänstepensioner (som ofta inte innebär lika stor omfördelning) och inkomster från andra källor (främst kapital) för denna grupp. Förenade kungariket konstaterar att de 20 % rikaste pensionstagarnas inkomster steg med 80 % mellan 1979 och 1996/1997, medan de 20 % fattigaste pensionstagarnas inkomster endast steg med 30 % under samma period. Detta kan förklaras med tillväxten av privata pensioner och tjänstepensioner,

en trend som de fattigaste pensionstagarna inte har gagnats av. Reformen som införts sedan 1997 har därför varit fokuserade på resurser till de fattigaste grupperna.

Italien och Grekland underströk slutligen att olika yrkesgruppers historiska ackumulering av olika pensionsfonder – som har gett olika avkastning till sina medlemmar – är en annan aspekt på ojämlikheten mellan pensionstagare. Att konsolidera systemet och skapa rättvisa mellan systemen är därför, och har varit, ett inslag i deras politik.

3.3.3 *Åldrandet och den troliga utvecklingen av skillnader i pensioner*

I flera nationella strategirapporter diskuteras hur skillnaderna sannolikt kommer att utvecklas och hur solidariteten kan bibehållas i takt med att befolkningen åldras. Danmark framhåller att dagens och framtidens nyblivna pensionstagare mer sannolikt kommer att få en tjänstepension eller andra sparbaserade pensioner. I Danmark räknar man därför med att ersättningsnivåerna kommer att fortsätta att stiga, och att pensionstagarnas inkomster samtidigt kommer att bli mer jämnt fördelade. Med den nuvarande utformningen av det danska systemet kan man således bibehålla solidariteten mellan och inom generationerna.

De flesta medlemsstater hävdar att deras system lättare kommer att uppfylla dessa två solidaritetsmål i framtiden tack vare dagens samhällsutveckling (till exempel att en större andel kvinnor ingår i arbetskraften) och tack vare förbättringar av de grundläggande pensionsgarantierna. Endast ett fåtal medlemsstater nämner att solidaritetsmålen kan komma att påverkas negativt av de justeringar som har gjorts för att bevara de offentliga systemens ekonomiska stabilitet. Italien medger till exempel att dagens ersättningsnivåer kommer att sjunka. Tyskland räknar också med sjunkande ersättningsnivåer inom första pelaren, men ger ett starkt stöd till pensionsfonder så att de skall kunna kompensera för denna förlust. Italien har också för avsikt att utveckla systemen för kompletterande pensioner för att kompensera för minskade statliga förmåner.

Vissa medlemsstater hänvisar till att den ökade medellivslängden sätter större press på systemen. De ekonomiska konsekvenserna av denna utveckling kan bli lättare att hantera om man går mot avgiftsbestämda system, så att det i pensionssystemen tas hänsyn till att människor lever längre när pensionsbeloppen skall fastställas. I den nederländska nationella strategirapporten hänvisas dock uttryckligen till det faktum att längre genomsnittlig livslängd i förmånsbestämda system inte får någon direkt inverkan på det utbetalade pensionsbeloppet. Nederländerna framhåller också en studie där man har gjort en jämförelse mellan förmånsbestämda pensionssystem med solidaritet mellan generationerna och avgiftsbestämda pensionssystem som saknar denna form av solidaritet. Slutsatsen i studien var att avgifterna i ett avgiftsbestämt system skulle behöva ligga 25 % högre än i ett förmånsbestämt system för att täcka samma risk för sjunkande pensionsbelopp.

Den svenska nationella strategirapporten tillför en ny dimension till begreppet solidaritet. I det nya lagstadgade pensionssystemet kommer såväl fördelningsdelen som premiedelen (fonderad) att justeras för att spegla den ökade medellivslängden för varje årskull. I rapporten förklarar man att denna mekanism har utformats för att garantera att pensionsavgifterna ger avkastning för alla individer och årskullar. Vid fast avkastning måste den ökade medellivslängden antingen ta sig uttryck i högre

avgifter eller längre arbetsliv. Eftersom avgifterna är fasta uppmuntras människor att arbeta längre om de vill uppnå samma pensionsnivå som tidigare årskullar.

3.3.4. Slutsats: Solidaritetens framtid

Allmänhetens stöd för inslag av solidaritet i pensionssystemen är starkt och medlemsstaterna har förstärkt många av dem i sina senaste reformer. Dessa insatser bör således ha gett effektiva garantier mot riskerna för fattigdom, men de är kanske inte tillräckliga för att förhindra att äldre personers genomsnittliga inkomster halkar efter yngre människors genomsnittsinkomster eller för att förhindra större inkomstskillnader mellan äldre. En större användning av privata pensioner skulle kunna öka ojämlikheten, eftersom privata pensioner mer direkt återspeglar inkomster och tenderar att bli mer tillgängliga för människor med högre inkomster. Många medlemsstater främjar emellertid ökad tillgänglighet till privata system. En viktig faktor som kommer att avgöra den framtida ojämlikheten mellan unga och äldre människor och mellan pensionstagare är utvecklingen av kvinnornas pensionsrättigheter. Kvinnorna utgör majoriteten av de äldre och är för närvarande de som har lägst inkomster (se också mål 10 nedan). Det krävs bättre verktyg för att kontrollera solidaritetsmekanismernas effektivitet.

Tabell 4: Översikt över nationella strategier för att garantera tillräckliga pensioner

	Viktiga inslag i den strategi som går ut på att garantera tillräckliga pensioner	Kommentarer
B	Pensioner kommer även i fortsättningen att i första hand tillhandahållas genom det inkomstgrundade lagstadgade systemet. Detta system kommer att kompletteras av tjänstepensionssystem som skall inrättas genom kollektivavtal för att förhindra en väsentlig minskning av ersättningsnivåerna. En minimipension garanteras genom pensionssystemet och ett särskilt socialt stödsystem för de äldre (GRAPA).	Det sociala stödet till äldre är prisindexerat och ytterligare justeringar kan göras vartannat år. Om detta inte görs kan riskerna för fattigdom komma att öka. Ersättningarna inom den första pelaren tenderar att minska och det återstår att se huruvida systemen inom den andra pelaren kommer att utvecklas tillräckligt för att kompensera för detta. Pensionerna för egenföretagare kan dessutom behöva förbättras.
DK	En allmän fast pension betalas till alla personer över 65 på grundval av bosättningsort. Det finns tillägg som utbetalas efter behovsprövning i förhållande till inkomster. Ett lagstadgat kompletterande pensionssystem (ATP) ger ett litet avgiftsbaserat men inte inkomstgrundat inkomstillägg. System för tjänstepension baserade på kollektivavtal har utvecklats snabbt sedan slutet av 1980-talet och omfattar nu mer än 80 % av arbetskraften.	Den fasta pensionen är länkad till inkomster och bör därför även i fortsättningen hindra stor fattigdom. De äldres relativa inkomster är dock måttliga, fast de kommer att förbättras till följd av den omfattande utvecklingen av tjänstepensioner.
D	Det inkomstgrundade lagstadgade pensionssystemet är den huvudsakliga inkomstkällan vid ålderdom. En viss nedgång i ersättningsnivå kommer att kompenseras med ökade privata pensioner, som får ett betydande ekonomiskt stöd genom skatteavdrag och anslag (som inriktas på lägre inkomstgrupper). Den minimiinkomst som garanteras genom det sociala stödsystemet har effektiviserats eftersom de anhörigas inkomstsituation inte har någon betydelse.	Riskerna för en fattig ålderdom är små och de äldres relativa inkomstnivå hög. De senaste reformerna bör förbättra situationen för pensionstagare med låga inkomster och inkomstersättningen bör förbli tillräcklig – under förutsättning att de statligt stödda kompletterande pensionerna utvecklas väl.

	Viktiga inslag i den strategi som går ut på att garantera tillräckliga pensioner	Kommentarer
GR	Allmänna inkomstgrundade pensioner från en mängd olika pensionsinstitut (den grundläggande försäkringen och reservfonder) är den dominerande inkomstkällan. Ett stort antal pensionstagare får minimiförmåner (icke-avgiftsfinansierade från OGA; avgiftsfinansierade från olika fonder). Ett behovsprövat pensionstillskott (EKAS) beviljas på enhetlig grund för att höja inkomsterna över minimipensionerna. Reservfonderna skall utvecklas till system för tjänstepension.	Utmaningen för det grekiska systemet handlar om att få pensionerna att räcka till: stora risker för fattigdom, låg relativ levnadsstandard och stor ojämlikhet. Dessa risker mildras för närvarande av familjesolidaritet. Pensionerna kommer att förbättras i takt med att allt fler människor pensionerar sig efter att ha betalat in pensionsavgifter under ett helt yrkesliv, och genom en konsolidering av systemen samt utjämning av rättigheterna över årskullarna.
E	Det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet är den huvudsakliga inkomstkällan. En minimiinkomst garanteras genom avgiftsfinansierade (efter 15 års inbetalning) och lägre icke-avgiftsfinansierade minimipensioner. Utvecklingen av tjänstepensioner kommer att gynnas, framför allt i små och medelstora företag, genom kollektiva förhandlingar.	Fattigdomsriskerna är små och den relativa levnadsstandard bland äldre är hög. Det spanska allmänna pensionssystemet ger höga teoretiska ersättningsnivåer. Man kan anta att detta kommer att ta sig uttryck i stigande pensioner i takt med att fler pensionstagare har ett helt yrkesliv bakom sig då de har betalat in till systemet.
F	Den tvådelade första pelaren ger höga ersättningsnivåer. Den första delen är det offentliga systemet med större inslag av solidaritet; medan den andra delen grundas på kollektivavtal och har ett starkt samband mellan avgifter och förmåner. Utrymmet är inte stort för pensioner från den andra pelaren. En minimiinkomst garanteras i form av en minimipension eller en lägre icke-avgiftsfinansierad behovsprövad förmån.	Riskerna för fattigdom är små och de relativa inkomsterna höga. Justeringar av förmånsnivåerna som har till syfte att bevara den ekonomiska stabiliteten kommer sannolikt inte att utgöra något hot när det gäller att få pensionerna att räcka till, framför allt om enskilda tillåts arbeta längre för att få en bättre pension.
IRL	Den första pelaren ger avgiftsfinansierade fasta förmåner. Dessa ligger på en något högre nivå än de behovsprövade socialbidragspensionerna, som har utformats för att täcka levnadskostnader och som kommer att höjas avsevärt under de kommande åren. Inkomsten upprätthålls genom frivilliga tjänstepensioner och privata pensioner, som uppmuntras genom gynnsam skattebehandling. Men om inte betydligt fler ansluter sig till sådana system under de följande tre åren kommer andra åtgärder att övervägas.	De aviserade höjningarna av de allmänna pensionsförmånerna bör minska riskerna för fattigdom, särskilt bland äldre kvinnor. En mer omfattande anslutning till system inom den andra och den tredje pelaren kommer att krävas för att pensionstagarnas relativa inkomstnivåer skall höjas på lång sikt. Irland är den enda medlemsstat som saknar en obligatorisk inkomstgrundad pension för majoriteten av arbetstagarna.
I	Ett nytt fiktivt avgiftsbestämt pensionssystem är nu på väg att fasas in. Ersättningsnivåerna kommer att sänkas i förhållande till det nuvarande förmånsbestämda systemet, men arbetstagarna får möjlighet att uppnå liknande nivåer genom att arbeta längre. Staten gynnar också tjänstepensionssystem, framför allt genom att omvandla systemen för avgångsvederlag till pensionssystem. Ett inkomstgolv garanteras med minimipensionen.	Fattigdomsriskerna för äldre är små och de relativa inkomsterna höga. De lägre ersättningsnivåer som är ett resultat av det nya pensionssystemet kan uppvägas av ett längre arbetsliv och eventuellt av en större andel kompletterande pensioner i inkomsten. Ett stort antal arbetstagare med atypiska anställningar tycks endast ha minimipension.
L	Det inkomstgrundade lagstadgade pensionssystemet ger en hög inkomstersättning och begränsar därmed behovet av kompletterande pensioner. Staten gynnar dock en utveckling av tilläggslösningar. Minimipensionen står i förhållande till antalet yrkesaktiva år då arbetstagaren har betalat in avgifter. Socialt stöd finns att tillgå som en sista utväg.	Om de nuvarande pensionsnivåerna upprätthålls och fler kvinnor tjänar in tillräckliga pensionsrätter bör det inte uppstå problem med att få pensionerna att räcka till.
NL	En allmän fast pension utbetalas på grundval av boställningsort. Beloppet står i samband med den lagstadgade nettominimilönen som grundar sig på genomsnittliga inkomster. Målet med tjänstepensionssystemen är att upprätthålla levnadsstandarden. Tack vare kollektivavtal omfattas mer än 90 % av arbetskraften av en tjänstepension.	Det nederländska systemet skyddar de äldre bättre mot fattigdomsrisk än de unga och ger män en bättre relativ levnadsstandard än kvinnor. Kvinnors tjänstepensionsrättigheter kan emellertid förväntas öka.

	Viktiga inslag i den strategi som går ut på att garantera tillräckliga pensioner	Kommentarer
A	Det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet garanterar en hög nivå på inkomstersättningen. Behovet av tillägssystem är därför begränsat. Regeringen strävar dock efter att gynna sådana system genom att omvandla avgångsvederlag till ålderspension. En minimipension garanteras i form av en utfyllnad av otillräckliga pensionsrättigheter.	Systemet är utformat för att ge tillräckliga pensioner till dem som har betalat in avgifter under lång tid. Allteftersom fler kvinnor med hela yrkesliv bakom sig börjar ta ut pension bör riskerna för fattigdom minska och den relativa levnadsstandarden kan komma att öka, även om de allmänna pensionerna sjunker något.
P	Det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet ger teoretiskt höga ersättningsnivåer, men på grund av låga inkomster och korta yrkesliv är de faktiska pensionerna i genomsnitt låga. Betydelsen av system inom den andra och den tredje pelaren har nyligen minskat. Statens prioritering är att höja minimipensionerna till samma nivå som minimilönen, för att bekämpa fattigdom bland äldre.	Portugal måste anta utmaningen med risker för fattigdom och en låg relativ levnadsstandard. Den aviserade åtgärden att höja minimipensionerna bör lindra problemet på kort sikt. På längre sikt bör situationen förbättras i takt med att allt fler pensionstagare lämnar ett helt yrkesliv då de har betalat in avgifter till pensionssystemet.
FIN	Målet för det inkomstgrundade lagstadgade pensionssystemet är att ge 60 % i ersättning, även till människor med höga inkomster. Kompletterande pensioner spelar en mindre roll. En grundläggande statlig pension betalas till dem vars inkomstgrundade pension är mindre än ca 1 000 euro. Beloppet är också beroende av hur länge man har bott i Finland.	Systemet tycks ge ett effektivt skydd mot fattigdom, under förutsättning att värdet på den statliga pensionen inte sjunker avsevärt i förhållande till inkomsterna. Möjligheterna att få en högre pension kommer att förbättras genom en högre tillväxttakt för äldre arbetstagares pensionsrättigheter.
S	Det nya inkomstgrundade pensionssystemet länkar förmånerna strikt till inbetalade avgifter. Pensionsbeloppet kommer att minska om livslängden ökar eller om medelinkomsterna sjunker. Låga inkomstgrundade pensioner utjämnas upp till en garantinivå som indexerats efter inflationen. Garantibeloppet är beroende av hur länge man har bott i landet. Tjänstepensioner omfattar ca 90 % av arbetskraften.	Utformningen av det inkomstgrundade pensionssystemet, inklusive den automatiska stabiliseringsmekanismen, överför alla ekonomiska risker på förmånstagarna. Man kan dock öka sina pensionsrättigheter genom att arbeta längre eller genom att kombinera deltidsarbete med en delpension. Garantipensionens värde är snarare prisrelaterat än inkomstgrundat.
UK	Man får rätt till en fast prisrelaterad grundpension genom att betala in inkomstgrundade avgifter. Inom den första pelaren finns också en obligatorisk inkomstgrundad del, som ger förbättrat ackumuleringsvärde för låginkomsttagare; andra kan välja att byta mot en tjänstepension eller individuell pensionsförsäkring. Utöver detta är det frivilligt att ansluta sig till ett kompletterande pensionssystem. "Andelpensioner" har införts för att öka tillgången till privata kompletterande pensioner. Den garanterade minimiinkomst som är relaterad till inkomster har stärkts. Den nya pensionsformen (<i>Pension Credit</i>) ger ytterligare belopp för att ersätta personer som har låga inkomster från tjänstepensioner och privata pensionsförsäkringar.	Den förbättrade garanterade minimiinkomsten bör minska fattigdomsriskerna för äldre människor. Frivilliga tjänstepensionssystem och privata pensionsförsäkringar är välinrättade för många men utmaningen ligger i att öka täckningsgraden och se till att människor sparar tillräckligt för att klara sig vid efter pensioneringen.

4. EKONOMISKT STABILA PENSIONSSYSTEM

Det kommer att hänga på vår förmåga att skapa hållbar finansiering av pensionssystemen i våra snabbt åldrande samhällen ifall pensionerna i framtiden skall vara tillräckliga. Det är helt klart inte tänkbart att på obestämd tid finansiera pensionerna genom statlig upplåning. Inte heller kan vi förvänta oss att fonderade pensionssystem skall garantera reala förmånsnivåer om ekonomin inte skapar tillräckliga resurser för både den aktiva befolkningen och pensionstagarna. Alla pensionssystem, oavsett vilket finansieringssystem de bygger på (fondering eller fördelningsprincipen) överför en del av det aktuella ekonomiska resultatet från de aktiva till pensionstagarna¹².

Mot bakgrund av utmaningen med åldrande befolkningar konstaterades det i den gemensamma rapporten till toppmötet i Laeken om pensionernas kvalitet och hållbarhet att medlemsstaterna bör tillämpa en mångsidig strategi för att åstadkomma en sund ekonomisk grund för sina pensionssystem. Denna strategi bör grunda sig på en lämplig kombination av politiska riktlinjer i enlighet med de fem målen under rubriken "Pensionssystemens ekonomiska stabilitet". De mål som skall garantera ekonomisk stabilitet är följande:

- Uppnå en hög sysselsättningsnivå.
- Erbjuder verksamma stimulansåtgärder för att få den äldre arbetskraften att delta i arbetskraften, särskilt med hjälp av pensionssystemen (förlängt arbetsliv).
- På lämpligt sätt ta hänsyn till det övergripande målet som är att bevara de offentliga finansernas stabilitet. Stabila pensionssystem måste åtföljas av en sund skattepolitik och vid behov skuldnedskrivning¹³. De strategier som antas för att man skall uppnå detta mål kan inbegripa upprättande av särskilda fonder med pensionsreserver.
- Se till att pensionerna och pensionsreformerna bibehåller en rättvis balans mellan de aktiva och pensionstagarna.
- Se till att privata och allmänna pensionssystem kan tillhandahålla pensioner som uppfyller kraven på effektivitet, rimliga kostnader, möjlighet att överföra pensionsrättigheter till andra medlemsstater samt säkerhet.

Den öppna metoden för samordning av pensioner, för vilken dessa mål framtogs, måste ta hänsyn till de framsteg som görs i fråga om sysselsättning och de offentliga finanserna, men samordningen av de politiska åtgärderna på dessa senare områden kommer även fortsättningsvis att ske inom den väletablerade samordningsprocessen för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. Särskilt de offentliga finansernas långsiktiga stabilitet, bl.a. med tanke på påfrestningarna från de

¹² Länder som har stora nettotillgångar utomlands kan genom underskott i bytesbalansen använda intäkterna från andra källor för att tillhandahålla pensioner till sin åldrande befolkning.

¹³ Medlemsstaternas strategier för att garantera sunda och stabila offentliga finanser beskrivs och bedöms mot bakgrund av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och stabilitets- och tillväxtpakten och bör stämma överens med dessa.

kommande demografiska förändringarna, undersöks inom ramen för stabilitets- och konvergensprogrammen (i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Stockholm), medan den äldre arbetskraftens sysselsättning fortsatt skall vara en prioriterad fråga inom den europeiska sysselsättningsstrategin. Därför har man i det följande särskilt bemödat sig om att de uppgifter som lämnas av medlemsstaterna i deras nationella strategirapporter om pensioner skall vara i överensstämmelse med uppgifterna i stabilitets- och konvergensprogrammen¹⁴, de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och de nationella handlingsplanerna för sysselsättning. Det är viktigt att slutsatserna från dessa olika områden för politisk samordning är konsistenta sinsemellan. I följande avsnitt granskas medlemsstaternas pensionssystem och strategier för framtiden med utgångspunkt i de fem mål som presenterades ovan.

4.1. Mål 4: Att höja sysselsättningsnivåerna

Nå en hög sysselsättningsnivå, om nödvändigt med hjälp av genomgripande arbetsmarknadsreformer, i enlighet med den europeiska sysselsättningsstrategin och i överensstämmelse med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

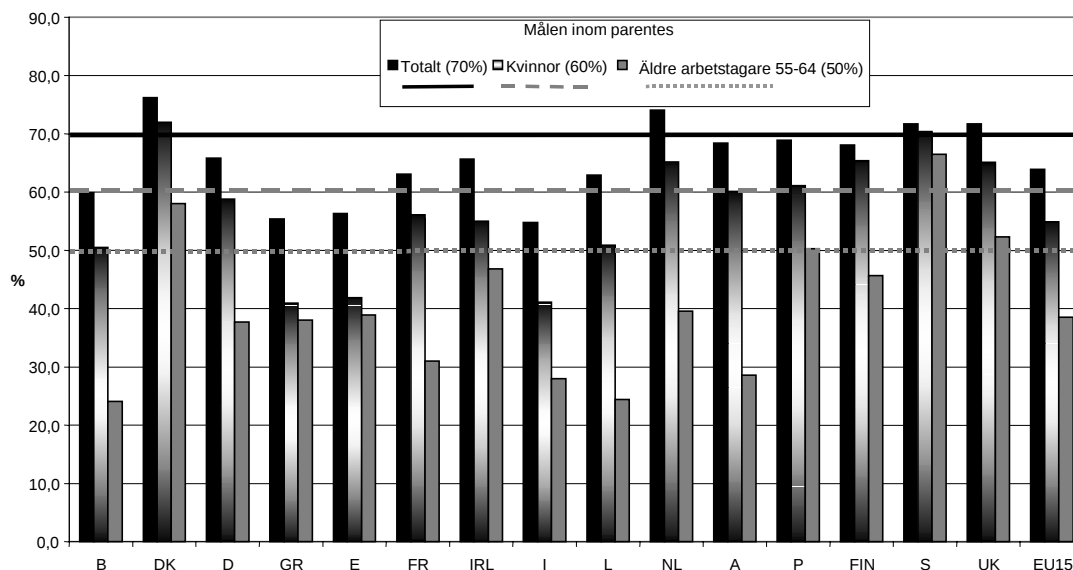
Att öka arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen för den del av befolkningen i arbetsför ålder som f.n. är inaktiv eller undersysselsatt är det främsta sättet för medlemsstaterna att motverka den minskning av arbetsstyrkan som kommer att ske när de stora efterkrigskullarna börjar gå i pension. Den demografiska utvecklingens negativa inverkan på möjligheterna till sysselsättning och ekonomisk tillväxt kan minskas genom lägre arbetslöshet och flera personer i arbetsför ålder på arbetsmarknaden. Regeringarna kan inte nämnvärt påverka den demografiska försörjningsbördan. Inte ens en stor invandring – den demografiska variabel som är mest flexibel på kort sikt – kan hindra den stora ökningen av denna börda. Det som inverkar på pensionssystemens stabilitet är emellertid den ekonomiska försörjningsbördan, dvs. antalet pensionstagare i förhållande till antalet sysselsatta. Europa har betydande möjligheter att förbättra denna försörjningsbörda genom att nå de ambitiösa mål som fastställdes av Europeiska rådet i Lissabon och Stockholm (se diagram 19).

¹⁴

Stabilitets- och konvergensprogrammen från hösten 2001 har analyserats i denna rapport, eftersom programmen för 2002 anlände till kommissionen först i november-december 2002.

Diagram 19

Sysselsättningsintensitet samt målen från Lissabon och Stockholm (2001)



Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen, Eurostat

4.1.1 Kort analys av den nuvarande situationen på arbetsmarknaden (t.ex. outnyttjad arbetskraft)

I alla länder utom Österrike har den totala sysselsättningsintensiteten förbättrats sedan mitten av 1990-talet och de understryker alla sin beslutsamhet att nå de sysselsättningsmål som fastställdes i Lissabon och Stockholm, även om flera av dem uttrycker oro över att sysselsättningsökningen avmattats under den senaste tiden. Vidare måste sysselsättningen förbättras betydligt innan ens de övergripande målen kan uppnås i ett antal länder. En del av länderna (t.ex.. Belgien, Spanien och Italien) medger att det kommer att krävas ytterligare satsningar.

Tabell 5

Framsteg i fråga om målen från Lissabon och Stockholm									
	Total sysselsättningsintensitet (15-64 år)			Sysselsättningsintensitet, kvinnor (15-64 år)			Sysselsättningsintensitet, äldre arbetskraft (55-64 år)		
	2001	Förändr. 2000-2001	Förändr. 1995-2001	2001	Förändr. 2000-2001	Förändr. 1995-2001	2001	Förändr. 2000-2001	Förändr. 1995-2001
B	59.9	-0.7	3.8	50.5	-1.0	5.4	24.1	-2.2	1.2
DK	76.2	-0.1	2.8	72.0	0.4	5.3	58.0	2.3	8.2
D	65.8	0.4	1.1	58.8	0.9	3.5	37.7	0.2	0.0
GR	55.4	-0.3	0.8	40.9	-0.2	2.8	38.0	-0.7	-3.0
E	56.3	1.4	10.4	41.9	1.6	10.7	38.9	2.1	6.8
FR	63.1	1.1	3.6	56.1	1.0	4.0	31.0	0.7	1.4
IRL	65.7	0.6	11.4	55.0	0.9	13.4	46.8	1.5	7.7
I	54.8	1.1	4.0	41.1	1.5	5.7	28.0	0.3	-0.5
L	62.9	0.3	4.2	50.9	0.8	8.3	24.4	-2.3	0.7
NL	74.1	1.2	9.6	65.2	1.8	11.6	39.6	1.4	10.5
A	68.4	-0.1	-0.4	60.1	0.5	1.1	28.6	-0.2	-1.5
P	68.9	0.6	6.2	61.1	0.8	6.9	50.3	-0.7	5.3

Framsteg i fråga om målen från Lissabon och Stockholm									
	Total sysselsättningsintensitet (15-64 år)			Sysselsättningsintensitet, kvinnor (15-64 år)			Sysselsättningsintensitet, äldre arbetskraft (55-64 år)		
	2001	Förändr. 2000- 2001	Förändr. 1995- 2001	2001	Förändr. 2000- 2001	Förändr. 1995- 2001	2001	Förändr. 2000- 2001	Förändr. 1995- 2001
FIN	68.1	0.9	6.4	65.4	1.1	6.4	45.7	3.7	11.2
S	71.7	0.9	1.8	70.4	1.1	1.1	66.5	1.7	4.0
UK	71.7	0.2	3.2	65.1	0.3	3.3	52.3	1.5	4.8
EU15	63.9	0.7	4.0	54.9	1.0	5.3	38.5	0.8	2.6
2010 Mål	70%			Mer än 60%			50%		

Källa: Eurostat, arbetskraftsundersökningen

De tre sysselsättningsmålen (totalt, för kvinnor och för äldre arbetskraft) är självklart nära kopplade till varandra. Den totala sysselsättningsintensiteten kan bara höjas om man mobiliserar outnyttjad arbetskraft – och denna finns troligast bland kvinnor och äldre personer i arbetsför ålder. Det kan ta tid att nå framsteg eftersom man måste förändra attityder, öka anställbarheten hos för närvarande arbetslösa personer och, särskilt i fråga om kvinnors arbetskraftsdeltagande, göra betydande investeringar i barnomsorg och anhörigomsorg, vilket påpekades i den grekiska rapporten.

Även om de arbetslösa fortfarande utgör en viktig kortsiktig arbetskraftsreserv i flera medlemsstater så måste man åstadkomma högre sysselsättningsnivåer, huvudsakligen genom att mobilisera de kvinnor och äldre arbetstagare som för närvarande inte är aktiva på arbetsmarknaden (se mål 5 nedan). Spanien och Grekland räknar med ett extra tillskott av arbetskraft genom invandringen. Härvid inbegriper man de invandrare som redan befinner sig i landet och som beviljas nödvändiga tillstånd. I den spanska strategirapporten understryks den utländska arbetskraftens stora betydelse för det nuvarande gynnsamma ekonomiska läget i socialförsäkringssystemet. Antalet utlänningar som omfattas av socialförsäkringssystemet mer än fördubblades från 332 000 år 1999 till 792 000 år 2002. Att öka andelen sysselsatta bland invandrare i första och andra generationen ingår i Danmarks och Sveriges strategier. I andra länders strategirapporter ägnas frågorna om invandring och invandrarnas integrering på arbetsmarknaden liten uppmärksamhet.

På grund av den ganska begränsade tillgången på arbetskraft i Danmark och Nederländerna uppmärksammar dessa länder även den möjliga arbetskraftsreserven bland personer med invaliditetsförmåner och de socialt utslagna.

Att en del medlemsstater redan har nått sysselsättningsmålen – eller är nära att göra det – hindrar inte att de ökar sina ansträngningar att höja sysselsättningsintensiteten. Sverige, Danmark och Finland relaterar sina sysselsättningsmål direkt till hotet om en krympande arbetskraft. För att motverka den demografiskt betingade nedgången i tillgången på arbetskraft kommer dessa medlemsstater att intensifiera sina ansträngningar att aktivera alla i arbetsför ålder och få människor att börja arbeta tidigare i livet och sluta arbeta senare.

Österrike, Tyskland, Spanien, Grekland, Irland, Italien, Nederländerna och Portugal siktar främst på att stadigt öka kvinnornas deltagande i arbetslivet på medellång och lång sikt.

4.1.2. *De viktigaste planerade åtgärderna för att öka sysselsättningen*

Nationella handlingsplaner för ökad sysselsättning utarbetas inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin. Medlemsstaterna uppmanades att lyfta fram de viktigaste sysselsättningsskapande åtgärderna i sina nationella strategiska rapporter om pensionerna.

Italien och Tyskland planerar stora arbetsmarknadsreformer som väntas medföra betydligt högre sysselsättningsnivåer och lägre arbetslöshet. Danmark håller på att utarbeta en handlingsplan för ”fler människor i arbete”, som är inriktad på att se till att det lönar sig att arbeta och att arbetsförmedlingen skall bli effektivare och mera flexibel.

För de flesta medlemsstater väntas sysselsättningen stiga som ett resultat av många sammankopplade mindre initiativ och politiska åtgärder. Sveriges ansträngningar att öka sysselsättningsintensiteten (bl.a. att sätta upp nationella mål för sysselsättningen) går längs fyra linjer: 1) ökat incitament att arbeta genom skatteförmåner, 2) aktiv arbetsmarknadspolitik och effektiv arbetsförmedling, 3) arbetets kvalitet och bättre hälsa i arbetslivet och 4) utbildning och livslångt lärande. Variationer på dessa fyra teman återfinns i flera medlemsstaters sysselsättningspolitik. Finland fokuserar på hur sysselsättningen i stort kan förbättras genom en bra miljö, bl.a. arbetarskydd och hälsovård, livslångt lärande, rehabiliteringsprogram och ett klimat som gynnar företagande och nystart av företag. I Frankrike diskuteras den positiva effekten på sysselsättningen av senare tids lagstiftning mot diskriminering och för lika möjligheter.

Ett par länder har gjort detaljerade uppskattningar av de olika sysselsättningsskapande metodernas relativa betydelse för att nå de övergripande sysselsättningsmålen. I Danmark, som planerar att öka sysselsättningen med ca 133 000 personer, förväntas 20 000 av dessa komma från gruppen arbetslösa på grund av bättre incitament för arbete, medan ca hälften av de övriga 113 000 uppskattas bestå av äldre arbetstagare som skjuter upp sin pensionering till följd av den nya strukturen i förtidspensions-, invaliditetspensions- och ålderspensionssystemen som gör det ekonomiskt lönsamt att arbeta. Övriga väntas resultera från försök att åstadkomma högre sysselsättning bland invandrare i första och andra generationen och att återanpassa grupper som tidigare varit utestängda från arbetsmarknaden.

Länder med få kvinnor på arbetsmarknaden (t.ex. Spanien, Grekland, Irland) räknar i allmänhet med en förbättring av dessa siffror genom en kombination av generationsanpassade kulturella förändringar av könsrollerna, investeringar i en stadig ökning av barn- och anhörigomsorg och åtgärder för att underlätta kombinationen av arbete och familjeliv. Länder med lägre kvinnligt deltagande i arbetslivet än de som räknats upp ovan (t.ex. Österrike, Belgien, Tyskland och Nederländerna) betonar också att det är nödvändigt att åstadkomma större jämställdhet mellan könen när det gäller löner och arbetsförhållanden.

I ett antal länder med sämre möjligheter till barnomsorg får kvinnorna ett relativt generöst stöd när de stannar borta från arbetet en längre tid för att ta hand om sina barn under de första två till tre åren. En sådan politik kan givetvis i första hand återspegla prioriteringar inom familjepolitiken. Med tanke på verkningarna för sysselsättningsintensiteten och de svårigheter många kvinnor möter när det vill

återvända till arbetsmarknaden efter en lång frånvaro kan man ändå fråga sig om det inte skulle vara bättre att använda dessa medel till att bygga ut barnomsorgen, så att kvinnorna snabbare kan komma tillbaka till arbetet efter föräldraledigheten.

Flera medlemsstater (t.ex. Österrike, Belgien, Tyskland, Grekland, Spanien och Portugal) använder sänkta socialförsäkringsavgifter för att skapa och förstärka incitamenten på efterfrågesidan och öka möjligheterna att få arbete för arbetskraft som har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. I Österrike är åtgärderna särskilt inriktade på äldre arbetskraft. I Spanien får arbetsgivare som anställer kvinnor, ungdomar eller personer över 45 år befrielse eller nedsättning av arbetsgivaravgiften. Anpassningar till personliga inkomstskattesystem (t.ex. individualiserad beskattning, skattekrediter) tillämpas också för att öka incitamentet på utbudssidan.

Många medlemsstater räknar också med att den grundläggande utformningen av deras pensionssystem och den senare tidens reformer av dessa och av skattesystemen skall öka sysselsättningen. Tyskland pekar på det allmänna pensionssystemets sysselsättningsfrämjande aspekter med dess nära samband mellan anställningsperioder och uppbyggnaden av pensionsrättigheter, och understryker att den nyss genomförda reformen har förstärkt grundincitamentet för arbete genom att avgifterna utgör beräkningsgrunden för förmånerna. I rapporten framhävs också att medicinska rehabiliteringsåtgärder för att hjälpa personer att återvända till eller fortsätta i sitt arbete främjar sysselsättningen. Sverige och Italien har genom den totala omvandlingen av sina pensionssystem betydligt stärkt de arbets- och sysselsättningsfrämjande verkningarna av de allmänna pensionssystemen. Olika åtgärder för att stimulera till arbete har i mindre omfattning också genomförts i de flesta medlemsstater.

Nästan alla medlemsstater har haft en stor nettoinvandring från länder utanför gemenskapen under det senaste decenniet. Spanien räknar uttryckligen med en stadig tillströmning av invandrare för att motväga minskningen av sin befolkning i arbetsför ålder. Grekland anser det också troligt att invandringen kommer att bidra positivt, men påpekar att invandrarna visserligen ger större handlingsutrymme för pensionssystemen på kort och medellång sikt, men att de också bygger upp sina pensionsrättigheter som de naturligtvis på lång sikt måste kunna utnyttja. Andra medlemsstater är medvetna om att de positiva verkningarna av invandringen slår igenom först när invandrarna är fullständigt integrerade ekonomiskt och socialt. Nederländerna, Sverige och Danmark är bland de länder som anger att ökad sysselsättning bland invandrare och etniska grupper har blivit en högprioriterad fråga.

4.1.3. Analys av de ekonomiska verkningarna av den förutsedda ökningen av sysselsättningsintensiteten (utom för äldre arbetskraft) på pensionssystemen

Som nämnts ovan kommer ökad sysselsättning att skapa ytterligare pensionsrättigheter i framtiden och högre pensionsrättigheter särskilt för kvinnor, vilket leder till ökade pensionsutgifter. Mobiliseringen av arbetskraftsreserver bland kvinnor och äldre arbetstagare kommer troligen också att kräva extra investeringar och utgifter (t.ex. utbildning, barnomsorg). Å andra sidan kommer det att skapas intäkter från skatter och avgifter (t.ex. sjukförsäkringspremier) som inte medför nya rättigheter, betydande besparingar på transfereringar och större BNP. Verkningarna för de offentliga finanserna och ekonomin i dess helhet blir därför positiv. Dessutom

kommer det sociala skyddet att stärkas när fler kvinnor börjar arbeta och bygger upp sina egna pensionsrättigheter eftersom pensionerade makar kommer att få en större gemensam inkomst.

Bara ett fåtal medlemsstater har lagt fram kalkyler över den ökade sysselsättningens inverkan på pensionsutgifterna. Enligt beräkningar som genomförts av Frankrike skulle en enprocentig höjning av sysselsättningsintensiteten minska pensionskostnadernas andel med mellan 0,2 och 0,4 procentenheter fram till 2004. Som en jämförelse skulle en höjning av pensionsåldern med ett år utan höjda pensionsförmåner betyda en minskning av pensionsutgifterna med 0,6 procent av BNP.

4.1.4. *Slutsats*

Samtliga medlemsstater ser ansträngningarna att öka sysselsättningsintensiteten som ett centralt inslag i sin långsiktiga strategi för att åstadkomma tillräckliga och ekonomiskt stabila pensioner. Också för nuvarande högpresterande länder som Danmark, Sverige och Förenade kungariket är en höjning av sysselsättningsintensiteten ett viktigt inslag i pensionsstrategin. Italien och andra länder har understrukit att högre sysselsättning är en förutsättning för att pensionerna skall räcka till och systemen vara stabila. Högre sysselsättning innebär att fler människor kan bära finansieringen av förmånerna och att förmånsnivåerna på så sätt kan upprätthållas.

Den långsiktiga inverkan av högre sysselsättningsnivåer på framtida pensionsutgifter är svår att bedöma, och i de nationella strategirapporterna redovisas i allmänhet ingen fullständig utvärdering. Prognoserna från Kommittén för ekonomisk politik om ökningen av pensionsutgifterna inbegrep dock ett antal känslighetsanalyser, bl.a. ett scenario som kallades Lissabonscenariot. Detta scenario antog en ökning av sysselsättningsintensiteten i nivå med Lissabonmålen till 2010 och fortsatt sysselsättningstillväxt efter det året. Resultaten indikerade att en sådan fortlöpande ökning av sysselsättningsintensiteten skulle täcka ungefär en tredjedel av de ökade pensionsutgifterna enligt grundscenariot, vilket innebär en ökning med ca 2 procentenheter av BNP jämfört med lite över 3 procentenheter i grundscenariot. Med andra ord kan högre sysselsättningsintensitet endast mildra den ekonomiska utmaningen från de åldrande befolkningarna, inte uppväga den. Ett liknande resultat har även lagts fram i en OECD-undersökning som uppskattade att en gradvis uppgång av sysselsättningen med 5 procentenheter i genomsnitt skulle sänka ökningen av pensionsutgifternas andel av BNP med ca 0,5 procentenheter i förhållande till grundscenariot utan reform.

Den potentiella inverkan av ökad sysselsättning (särskilt för kvinnor och äldre arbetskraft) kommer givetvis att bli störst i de medlemsstater där beroendet av sociala förmåner och förtida pensionering kan minskas mest. Eftersom flera av dessa länder också är de som har den största åldrande befolkningen får ökningen av sysselsättningen en avgörande betydelse för den allmänna politiken när det gäller åldrandeproblemet – särskilt de kommande tio till tjugo åren, när den kan mildra de ekonomiska verkningarna av de stora efterkrigskullarnas pensionering.

De flesta nationella strategirapporter innehåller en allmän redovisning av åtgärderna för att öka sysselsättningen, men kopplar dem bara till pensionerna i vid bemärkelse. När man kartlägger arbetskraftsreserverna så tenderar detta vidare att göras på ett

mycket allmänt sätt utan någon grundligare diskussion av hur dessa reserver kan mobiliseras och vilka kostnaderna för detta skulle bli. Även om medlemsstaterna betonar vikten av högre sysselsättning står det klart att det kommer att krävas ytterligare arbetsmarknadsreformer i de flesta medlemsstater för att Lissabonmålen skall nås. Vidare kommer inte enbart uppnåendet av dessa mål att lösa problemet med pensionssystemens ekonomiska stabilitet.

4.2. Mål 5: Att förlänga arbetslivet

Se till att inte bara arbetsmarknaden och den ekonomiska politiken utan alla relevanta sociala trygghetssystem, särskilt pensionssystemen, erbjuder tillräckliga incitament för den äldre arbetskraften att delta i arbetslivet. Vidare se till att arbetstagare inte uppmuntras att pensionera sig i förtid och inte straffas för att de stannar på arbetsmarknaden efter den reguljära pensionsåldern samt att pensionssystemen gör det lättare att välja en gradvis pensionering.

Medan en ökning av den totala sysselsättningen är viktig och nödvändig för att möta den övergående demografiska utmaningen när de stora efterkrigskullarna går i pension, gör den ökande medellivslängden det också nödvändigt att vidta åtgärder för att ändra förhållandet mellan den tid som människor är yrkesverksamma och den tid som de är pensionstagare. Detta kräver en förlängning av det yrkesverksamma livet, vilket är ett socialt godtagbart sätt att åstadkomma ekonomisk stabilitet. Sverige understryker detta: "...med tanke på att medellivslängden ökar och hälsan förbättras bör också antalet arbetsår öka." Det kommer inte att vara möjligt att behålla dagens låga pensionsåldrar utan att antingen höja avgifter och skatter drastiskt eller sänka pensionsförmånerna.

Emellertid har tendensen de senaste decennierna varit precis den motsatta mot vad som krävs för att göra pensionssystemen stabila. Medan den genomsnittliga förväntade livslängden vid 65 år har fortsatt att öka med mer än ett år per decennium så har den faktiska pensionsåldern sjunkit ännu snabbare vilket har lett till en vid klyfta mellan den lagstadgade pensionsåldern och den faktiska genomsnittliga ålder när människor slutar arbeta. För 30 år sedan var arbetskraftsdeltagandet bland äldre (manliga) arbetstagare mellan 55 och 64 år i EU bara 10-15 procentenheter lägre än bland yngre arbetsföra åldrar. Idag har skillnaden ökat till 40-50 procentenheter i åtskilliga medlemsstater. Tendensen mot en allt lägre pensioneringsålder finns i alla medlemsstater, i stor utsträckning som ett resultat av trycket från arbetsmarknaden på vilket politiker och kollektiva förhandlare har svarat genom att underlätta förtida pensionering.

Denna tendens har redan vänts. Medlemsstaternas politik har lagts om mot att uppmuntra till ett större deltagande och högre sysselsättning bland äldre arbetskraft och under de senaste åren har man redan nått vissa framgångar. För att hålla arbetskraften på en tillräcklig nivå och höja den totala sysselsättningen inför perspektivet med att den arbetsföra befolkningen blir allt mindre och allt äldre är det nödvändigt att höja sysselsättningen bland den äldre arbetskraften och därmed den faktiska åldern för utträde från arbetsmarknaden. Även om bristen på yngre arbetskraft troligen kommer att skapa ekonomiska incitament för arbetsgivarna att förbättra nuvarande förhållningssätt till äldre arbetskraft på arbetsplatserna och arbetsmarknaden, så kommer inte enbart marknadskrafterna att kunna åstadkomma de nödvändiga förändringarna. Ändringar av de bestämmelser om skatter och avgifter – särskilt i pensionssystemen – som berör arbetsgivarnas och arbetstagarnas

beslut om pensionering kommer att ha en avgörande betydelse för när människor väljer att pensionera sig och därmed för tillgången på arbetskraft. Dessa frågor står också i centrum för den europeiska sysselsättningsstrategin och de allmänna ekonomiska riktlinjerna.

Att förlänga arbetslivet innebär inte nödvändigtvis att man höjer den lagstadgade pensionsåldern, eftersom den faktiska åldern för utträde från arbetsmarknaden för närvarande ligger långt under den lagstadgade pensionsåldern i alla länder. Det är i själva verket tveksamt om det bör finnas en enhetlig åldersgräns för när människor förväntas gå i pension. Förenade kungariket ifrågasätter den traditionella synen på arbetslivets utformning och den skarpa gränsen mellan arbete och pensionering och menar att pensionstagarna inte skall betraktas som en åtskild befolkningsgrupp vars produktiva liv har nått sitt slut. Även andra länder går i riktning mot större flexibilitet när det gäller pensionsåldern och ser över på vilket sätt pensionssystemet kan uppmuntra till arbete så att det blir mer lönsamt att arbeta längre. Sverige ligger särskilt långt framme på detta område.

Människor har olika behov och prioriteringar, och en flexibel syn på pensionsåldern är också viktig för att låta makar och partner finna den bästa lösningen för sin pensionering. Flexibel och gradvis pensionering är därför eftersträvarsvärda mål i sig, vilket medgavs redan i en rekommendation från rådet av den 10 december 1982 *"om principerna för en gemenskapspolitik i fråga om pensionsålder"*.

4.2.1. *Nuvarande andel äldre arbetskraft på arbetsmarknaden*

Diagram 19 och tabell 6 (se mål 4 ovan) visar att klyftan i hela EU mellan det gemensamma sysselsättningsmålet och den faktiska sysselsättningen är störst för gruppen arbetstagare mellan 55 och 64 år. Barcelonamålet att höja den faktiska åldern för utträde från arbetsmarknaden med fem år fram till 2010 är ännu mera ambitiöst. År 2001 hade fyra medlemsstater (Belgien, Italien, Luxemburg och Österrike) en klyfta på mer än 20 procentenheter till målet och ytterligare fem låg mer än 10 procentenheter från målet (Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike och Nederländerna). För hela EU var klyftan 11,5 procentenheter år 2001.

Mellan 1995 och 2001 steg andelen äldre arbetstagare i alla medlemsstater utom tre (Grekland, Italien och Österrike). För hela EU uppgick förbättringen till 2,6 procentenheter, men två länder hade ökning på över 10 procentenheter (Finland och Nederländerna) och ytterligare fyra över 5 procentenheter (Danmark, Spanien, Irland och Portugal). Ett brott i trenden mot förtida pensionering har alltså inletts även om reformtakten skulle behöva öka betydligt för det skall vara möjligt att uppfylla sysselsättningsmålen från Stockholm och Barcelona för den äldre arbetskraften. Pensionsreformer med särskilt inriktning på att minska incitamenten att gå tidigt i pension och göra det mer lönsamt att arbeta längre kommer att vara av avgörande betydelse i detta avseende. Många länder menar att reformer som att avskaffa system för förtida pensionering eller att höja åldern för förtida pension har ökat förvärvsfrekvensen bland den äldre arbetskraften och senarelagt pensioneringen.

I tabell 6 nedan ges en översikt över den nuvarande sysselsättningen för arbetskraften (totalt för män och kvinnor) i olika åldersgrupper från 50 år till 70+ . Den innehåller också en uppskattning av den faktiska åldern för utträde från arbetsmarknaden på grundval av arbetskraftsundersökningar.

Tabell 6: Sysselsättning och uppgift om genomsnittsålder vid utträde från arbetsmarknaden 2001

	Sysselsättning					Genomsnittlig ålder vid utträde från arbetsmarknaden 2000/2001		
	50-54	55-59	60-64	65-69	70+	Kvinnor	Män	Totalt
B	66,5	39,3	12,4	3,0	0,6	57,3	58,5	58,1
DK	83,9	77,3	34,1	11,7	1,6	63,0	63,7	63,6
D	81,6	66,7	22,7	5,3	1,6	61,4	61,7	61,6
GR	64,3	50,2	30,6	10,7	2,1	58,5	61,9	60,4
E	65,6	52,0	31,4	4,0	0,5	61,3	61,5	61,4
F	80,8	52,7	10,2	2,1	0,6	58,6	58,7	58,7
IRL	67,3	56,2	37,6	15,0	4,7	62,8	64,9	64,3
I	63,0	38,0	18,7	6,4	1,9	60,3	60,4	60,4
L	66,7	39,5	8,9	3,4 ¹⁾	0,0 ²⁾	56,0	58,0	57,5
NL	74,9	58,2	46,0	28,4	14,8	61,0	61,9	61,7
A	76,1	44,6	12,3	5,6	1,8	60,3	60,9	60,9
P	76,6	58,2	46,0	28,4	14,8	64,2	64,0	64,5
FIN	86,1	69,2	26,9	5,7	0,7	61,6	62,4	62,2
S	87,9	82,8	49,9	14,2	1,8	62,7	63,3	63,2
UK	79,5	66,8	39,0	10,9	2,4	62,0	64,2	63,2
EU15	75,1	57,1	24,7	6,8	1,8	NA	NA	NA
¹⁾ 2000 års siffror Källa: Eurostat Den genomsnittliga åldern vid utträde från arbetsmarknaden beräknas med hjälp av den metod som presenterades i Peter Scherers "Labour market and social policy – occasional papers No. 49: Age of withdrawal from the labour force in OECD countries", OECD, DEELSA/ELSA/WD(2001)2 av den 11 januari 2002. Metoden har ändrats genom att åldersgrupperna omfattar fem år i stället för ett.								

Uppgifterna visar tydligt att utträdet från arbetsmarknaden påverkas men inte avgörs av den lagstadgade pensionsåldern. Man bör emellertid hålla i minnet att det inte nödvändigtvis är samma sak att lämna arbetsmarknaden som att ta ut sin pension, och likaså att en person som stannar kvar på arbetsmarknaden samtidigt också kan ta ut pension. Tvärtom kan perioder av anställning och pensionsperioder överlappa varandra, och man kan räkna med att i framtiden när deltidspension och sammanläggning av arbetsinkomst och pension blir vanligare så kommer denna överlappning att bli ännu större. Indikatorn ålder vid utträde från arbetsmarknaden, som ligger till grund för de uppgifter som redovisas i tabell 6, kommer sannolikt att bli en mindre tillförlitlig indikator på den faktiska *pensionsåldern*, dvs. den genomsnittliga ålder när människor tar ut sin pension.

Det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller trösklarna och minskningens omfattning. Vissa medlemsstater har fortfarande en sysselsättningsintensitet på ca 80 % för gruppen 55-59 år, andra har mindre än hälften av denna andel. I vissa länder sjunker sysselsättningen plötsligt markant från en åldersgrupp till en annan, i andra sjunker den mera gradvis.

Dessa skillnader återspeglar en hel rad institutionella förhållanden (t.ex. förtida pensionering, arbetslöshet och invaliditetsförmåner) samt förhållandet mellan skatter och förmåner. Det finns emellertid andra krafter som spelar in. Det verkar finnas en årskullsrelaterad effekt: i länder där ett stort antal kvinnor gick ut på arbetsmarknaden under 1960- och 1970-talen bidrar dessa påtagligt till nuvarande högre sysselsättning för äldre arbetskraft. Detta kan i någon mån förklara de bättre resultaten i Danmark, Sverige och Förenade kungariket. I andra länder ökade kvinnornas deltagande på arbetsmarknaden snabbt under 1980-talet och dessa

generationer bör höja sysselsättningen bland äldre arbetskraft inom tio till tjugo år. Kvinnornas större benägenhet att pensionera sig tidigare än männen på grund av hälsoproblem (eller möjligen för att gå i pension samtidigt som sin make eller partner) ses som en utmaning i en del länder som redan har en hög förvärvsfrekvens bland kvinnor i 50-60-årsåldern. I en del medlemsstater beror skillnaderna i sysselsättning mellan äldre manlig och äldre kvinnlig arbetskraft på olika lagstadgad pensionsålder.

4.2.2. *Medel- och långsiktiga mål för den äldre arbetskraftens sysselsättning*

De flesta av medlemsstaterna uppger att de tänker försöka uppnå målen från Stockholm. Bara ett fåtal nämner också målet från Barcelona (att höja pensionsåldern med fem år). Inget av de länder som nämner Barcelona-målet har emellertid exakta planer för hur detta mål skall uppnås. Bara några få medlemsstater (Nederländerna, Finland och Italien) har satt upp kvantifierade mål för att höja sysselsättningen för äldre arbetskraft.

I stället för kvantifierade mål beskriver en del länder, t.ex. Tyskland, sin övergripande strategi för att uppnå höga sysselsättningsnivåer under hela arbetslivet. Förenade kungariket understryker att landets sysselsättningsintensitet redan uppnår Lissabon- och Stockholms-målen, men har prioriterat ansträngningarna att ytterligare höja sysselsättningen hos människor över 50 till 2006. Medlemsstaternas vilja att uppnå högre sysselsättning för den äldre arbetskraften har emellertid inget samband med deras nuvarande situation. Sverige – som med en sysselsättning på 66,5 % för åldersgruppen 55-64 år ligger långt före alla andra medlemsstater – konstaterar att den äldre arbetskraftens arbetsinsatser har minskat de senaste tio åren som en följd av ökat utträde från arbetsmarknaden via invaliditetspensioner och avtalspensioner, och beklagar att bara 55 % av befolkningen i åldern 60-64 år ingick i arbetskraften år 2001.

4.2.3. *Åtgärder för att öka den äldre arbetskraftens sysselsättning*

Alla medlemsstater erkänner i princip att det är nödvändigt att se till att människor arbetar längre. Ändå läggs det i de nationella strategirapporterna i allmänhet inte fram någon formell analys av de incitament som kommer från den fullständiga skatte/förmånsstrukturen när det gäller att arbeta längre. Ändå pekar många medlemsstater i sina strategirapporter på att pensionssystemen innehåller aspekter som avskräcker från att arbeta och föreslår åtgärder för att komma tillrätta med dessa.

Många medlemsstater har redan vidtagit eller planerar att vidta åtgärder för att uppmuntra till längre yrkesverksamt liv. Bland dessa finns ett antal olika initiativ, t.ex. att avskaffa system för förtida pensionering, införa försäkringstekniska nedskärningar vid tidig pensionering, införa avgifter för personer som väljer att gå tidigt i pension, skärpa bestämmelserna för invaliditetspension, utvidga arbetslöshetsförmåner och arbetslöshetspension, belöna arbete bortom en viss ålder med högre pensionsförmåner och införa flexibla pensionsbestämmelser, bl.a. avskaffande av en lagstadgad pensionsålder och införande av bestämmelser som tillåter flexibelt deltidsarbete. I tabell 7 ges en översikt över pensionsåldrar och möjligheten att kombinera arbetsinkomster med pensionen.

Tabell 7:

Flexibilitet hos pensionerna i system under första pelaren (Källa: MISSOC)				
	Förtida pensionering	Standard-pensionering	Senarelagd pensionering	Kombination med arbetsinkomster
B	Från 60 (villkor: 28 års arbete, skall höjas till 35 år före 2005)	Män: 65 Kvinnor: 62 (65 från 2009)	Ingen	Pensionen reduceras om den årliga inkomsten överstiger ett visst belopp, som är högre efter 65 års ålder.
DK	Ingen förtida pension i det allmänna ålderspensions-systemet. Kompletterande pension (ATP) från 65 (med försäkrings-teknisk reduktion)	Det allmänna ålderspensions-systemet: 65 Kompletterande pension (ATP): 67	Det allmänna ålderspensions-systemet: ingen senareläggning Kompletterande pension (ATP): upp till tre år	Gradvis reduktion över 30 000 euro per år.
D	Under strikta villkor fram till 2011 från 60, med 35 försäkringsår från 63 med försäkringsteknisk reduktion på 0,3 % per månad 63 (allvarligt funktionshindrade)	65 år	Möjlig	Ja, efter 65 Pensionen reduceras om årsinkomsten överstiger ett visst belopp fram till 65 år
GR (personer som är försäkrade efter 1.1.1993)	Full pension: Från 60 (hårt arbete) Reducerad pension: Från 60	65 år	Ingen	Reducerad pension
E	60 år (personer med försäkring före 1.1.1967)	65 år	Ingen övre gräns	Pensionen hålls inne vid förvärvs-verksamhet. Kombination av del-pension och deltidsarbete tillåten.
F	Ingen förtida pension	60 år ¹	Ingen övre gräns	På vissa villkor. Ingen pension om anställningen är hos senaste arbetsgivaren.
IRL	Ingen förtida pension	Ålderspension: 65 år Avgiftsbestämd ålderspension: 66 år	Ingen	Ja, efter 66
I	Efter 37 års inbetalning av avgifter eller vid 57 år och 35 års inbetalning av avgifter).	Inkomstgrundad ålderspension: Män: 65 år Kvinnor: 60 år Nytt avgiftsbestämt system: Försäkringstekniska förmåner från 57 år för män och kvinnor	Ingen övre gräns	Möjlig efter 40 avgiftsår eller vid normal pensionsålder. Annars inte möjlig (utom för egen-företagare med reducerad pension)
L	60 år (480 månaders försäkring eller jämförbara perioder) 57 år (480 månaders försäkring)	65 år	Till 65 år	Ja, för normal ålderspension. Förtida pensionering: inkomster upp till 1/3 av minimilönen
NL	Ingen förtida pension	65 år	Till 65 år	Ja
A	Män: 61 ½ Kvinnor: 56 ½ (61 ½ från år 2029)	Män: 65 år Kvinnor: 60 år (65 från år 2033)	Obegränsad möjlighet	Normal pensionering: Ja Förtida pension: pensionen avbryts om månadsinkomsten överstiger 302 euro

Flexibilitet hos pensionerna i system under första pelaren (Källa: MISSOC)				
	Förtida pensionering	Standard-pensionering	Senarelagd pensionering	Kombination med arbetsinkomster
P	55 år (med reducerad pension efter 30 års avgiftsbetalning) 60 (arbetslösa) 55 (arbetslösa, med, reducerad pension) 55 (hälsofarligt arbete i vissa yrken)	65 år	Möjligt	Ja
FIN	60 år	65 år	Ingen övre åldersgräns	Ja
S	Från 61 med försäkringsteknisk reduktion	65 år men rätt att stanna till 67 år	Ingen övre åldersgräns	Ja
UK	Ingen förtida pension	Män: 65 Kvinnor: 60 (65 från 2020)	Högst 5 år. Obegränsad senareläggning från 2010	Ja

1 Trots den lägre pensionsåldern i Frankrike krävs det 40 avgiftsår för full pension.

Danmark började avveckla sitt pensionssystem för särskilt tidig pensionering (en övergångsersättning till människor på 50-59 år som hade blivit arbetslösa och hade betalat avgift till arbetslöshetsförsäkringen i minst 25 år under de senaste 30 åren) år 1996 och det kommer att vara fullt utplanat till 2006. Enligt det reformerade danska frivilliga systemet för förtida pensionering måste de enskilda betala in avgifter till systemet om de vill välja att pensionera sig i förtid, vilket ökar incitamentet för att arbeta längre.

Finland har beslutat att plana ut pensionssystemet för arbetslösa under perioden 2009 - 2014. Detta system har tillåtit arbetslösa att gå i pension vid 60 års ålder, efter att ha fått utvidgad arbetslöshetsersättning i högst fem år. Finland har också beslutat att upphöra med det s.k. individuella systemet för förtida pension (invaliditetspension med låga krav för att delta) vid slutet av 2003.

Tyskland inför en nedskärning av förmånerna i sitt pensionssystem (3,6% av den årliga pensionen) för alla personer som går i pension före 65 års ålder. I Frankrike är den lagstadgade pensionsåldern 60 år, men det krävs att pensionsavgifter betalats in i 40 år (37 1/2 i pensionssystemet för offentligt anställda). För personer som vill gå i pension före 65 års ålder och inte har betalat avgifter den krävda tiden reduceras pensionen. Å andra sidan är möjligheten att samla pensionsrättigheter begränsad efter 60 års ålder om personen redan har en full avgiftsperiod.

Österrike har försökt stimulera till arbete genom ett antal förändringar, bl.a. en höjning av den lagstadgade åldern för förtida pension, avskaffande av förtidspension på grund av partiell arbetsoförmåga, ökning av avdragen vid pensionering före den normala pensionsåldern, som är 60 år för kvinnor och 65 år för män, och en ökning av pensionstillskottet vid pensionering efter den normala pensionsåldern. Dessutom avskaffades arbetsförbudet för personer som uppbär pension. Däremot bibehålls den ekonomiskt fördelaktiga möjligheten att gradvis gå ner till deltidsarbete före den lagstadgade pensionsåldern. Dessa åtgärder är typiska tillvägagångssätt som använts i många andra medlemsstater.

Även om dessa åtgärder innebär betydande förändringar av många pensionssystem är de helt otillräckliga för att eliminera alla möjligheter att lämna arbetsmarknaden i

förtid eller för att garantera att beslut om pensionering är försäkringstekniskt neutrala. Särskilt är det så att medan förtida pension i allt högre utsträckning motarbetas med ekonomiska medel så är belöningen för att fortsätta arbeta efter pensionsåldern fortfarande dålig, vilket medför en kännbar implicit beskattning av detta arbete.

Utmaningen för medlemsstaterna är inte bara politisk utan har mycket att göra med den generellt otillfredsställande sysselsättningsintensiteten. Systemen med förtida pensionering har införts och försvaras som en lösning på problemen på arbetsmarknaden, vilka i annat fall skulle ha spillt över till andra delar av socialförsäkringssystemet, särskilt arbetslöshetsersättningen och invaliditetspensionerna. En del länder har vidtagit kompletterande åtgärder på arbetsmarknaden för att mildra problemen för personer som blir arbetslösa vid en framskriden ålder och för att öka sysselsättningsmöjligheterna för äldre arbetskraft.

Grekland förklarar att utformningen av det grekiska pensionssystemet gör att människor officiellt slutar arbeta så tidigt som möjligt och sedan fortsätter att arbeta inofficiellt samtidigt som de uppbär pension. Förtida pensionering är mycket vanlig och de lagstadgade pensionsåldrarna (65 år för män och 60 år för kvinnor) är rent teoretiska. År 1998 gick färre än 20 % i pension vid den normala åldern medan 80 % uppbär andra förmåner, bl.a. invaliditetspensioner. Italien anger också att landet har problem med odeclarerat arbete efter pensioneringen och överväger åtgärder för att få tillbaka pensionstagarna i den officiella ekonomin.

Människor lämnar arbetsmarknaden i förtid inte bara med hjälp av system för förtida pensionering. Tillgång till långsiktiga förmåner genom arbetslöshetsförsäkringen, invaliditets- och sjukförsäkringssystemen kan fungera som andra utvägar. Om man i praktiken skall kunna begränsa förtida pensionering måste man därför ofta ändra villkoren för andra system. Ett exempel på detta är Nederländerna, där regeringen för närvarande planerar ett initiativpaket för att komma tillrätta med ett antal befintliga hinder mot arbete och i stället stimulera till arbete. Paketet innehåller bl.a. följande åtgärder: avskaffande av den förmånliga beskattningen av privata system för förtida pension som finansieras genom fördelning, en minskning av antalet äldre arbetstagare som uppbär arbetslöshetsersättning (genom att försöka hindra att anställda på 57 ½ år och däröver blir friställda med en bestämmelse om att arbetsgivarna skall bidra till kostnaderna för arbetslöshetsersättningen och att återinföra skyldigheten för personer på 57 ½ och däröver att söka arbete). Vidare har man infört en övergripande reform för att minska inflödet av (äldre) personer till invaliditetspensionssystemet samt stimulansåtgärder i form av riktade skattenedsättningar för att arbetsgivarna skall anställa och behålla äldre personer.

Invaliditetspensionssystem kan bli ett alternativt sätt att utträda från arbetsmarknaden, beroende på hur strikta krav som tillämpas för beviljande. Ett antal länder (Danmark, Tyskland, Grekland, Nederländerna, Luxemburg, Österrike och Sverige) har sett över eller håller på att se över sina invaliditetspensionssystem med avsikten att skärpa villkoren för beviljande av invaliditetspension, att förstärka rehabiliteringen och erbjuda alternativa arbeten i stället för pension.

I flera medlemsstater inför man en mera flexibel pensionsålder och smidigare övergång mellan förvärvsarbete och pension. De nya italienska och svenska pensionssystemen går längst. Deras avgiftsbestämda system med fiktiv pensionsbehållning garanterar en stark försäkringsteknisk koppling mellan avgifter

och förmåner och tillåter individerna att välja när det vill gå i pension och vid vilken pensionsnivå.

Finland började införa en flexibel pensionsålder mellan 62 och 68 år 2001 och erbjuder högre pensionsförmåner vid den åldern. Högre pensionsförmåner för äldre arbetskraft tillämpas också i Luxemburg. Förenade kungariket understryker att människor kan få lagstadgad pension även om de fortsätter att arbeta och kan uppskjuta utbetalningarna för att tjäna pensionspoäng. I många medlemsstater är pensionssystemen emellertid fortsatt relativt oflexibla och att arbeta längre lönar sig inte ur pensionssynpunkt.

De många förändringarna i pensionssystemen och andra system som gör det möjligt för äldre arbetstagare att lämna arbetsmarknaden åtföljs ibland av försök att få arbetsgivare och arbetstagare att ändra attityd. I Förenade kungarikets rapport förklaras att regeringen stödjer ett antal initiativ för ett "aktivt åldrande", t.ex. *Age Positive*-kampanjen mot åldersdiskriminering inför lagstiftningen om detta år 2006, *New Deal* för arbetssökande från 50 år och utbyte av goda exempel mellan arbetsgivarna om flexibla pensionsåtgärder.

Givetvis krävs det mer än några förändringar av ramarna för pensionssystemen för att höja sysselsättningen för den äldre arbetskraften. I rådets och kommissionens gemensamma rapport "*Öka andelen arbetstagare och främja ett aktivt åldrande*" till Europeiska rådets möte i Barcelona i mars 2002 underströks att deltagandet på arbetsmarknaden beror på samspelet mellan fyra faktorer: att det finns arbete och att det är lönsamt att arbeta, att de ekonomiska incitamenten är i balans, att det finns möjligheter till utbildning och fortbildning samt att det finns god tillgång på omsorgstjänster, transportmöjligheter och rådgivning. I rapporten rekommenderas därför en allsidig strategi för högre sysselsättning, grundad på tanken om en dynamisk livscykel, som maximerar människors förmåga att arbeta under hela livscykeln. Längre yrkesverksamma liv kommer att kräva att människors arbetsförmåga och anställbarhet uppehålls på en hög nivå under hela arbetslivet genom en kombination av åtgärder för att skapa flera arbetstillfällen och bättre kvalitet i arbetet, göra det lönsamt att arbeta, se till att höja yrkesskickligheten och anpassa kunskaperna till arbetet, så att det blir ett verkligt val för alla att arbeta.

4.2.4. *Bedömning av de ekonomiska verkningarna av förlängd yrkesverksamhet*

De reformer som genomförts och planeras för att få människor att arbeta längre är viktiga steg i rätt riktning, trots att det i allmänhet inte finns några konsekvensbedömningar. I många fall verkar det också finnas ett glapp mellan de initiativ som genomförs eller planeras och de önskade resultaten i form av sysselsättningsökning, och därmed ansträngningarna för att möta den ekonomiska utmaningen för pensionssystemen.

Det finns emellertid några viktiga kvalitativa bedömningar. Danmark gör bedömningen att avskaffandet av systemet för uttag av extra tidig pension och uppstramningen av reglerna för invaliditetspension och förtida pension inte har resulterat i någon ökning av arbetslöshetsnivån bland den äldre arbetskraften. Detta tyder på att en ökning av tillgången på arbetskraft sätter fart på sysselsättningen. En del länder menar att sysselsättningsnivåerna inte kan höjas så mycket att de ensamma kan motväga någon större del av den väntade ökningen av pensionskostnaderna; de kan bara sänka den väntade ökningen av framtida utgifter.

Arbetsgruppen för den åldrande befolkningen inom Kommittén för ekonomisk politik har genomfört några analyser av hur en höjning av den faktiska pensionsåldern påverkar pensionsutgifterna. En viktig iakttagelse var att verkan på pensionsutgifterna i hög grad beror på hur pensionssystemen är utformade och hur höjningen skall åstadkommas. Närmare bestämt beror det på om en sådan förändring av den faktiska pensionsåldern uppnås utan att det leder till extra pensionsrättigheter. Om t.ex. en ökning av den faktiska pensionsåldern med ett år kunde ske utan att ersättningsnivån ökade, t.ex. genom att man senarelägger uttaget av en invaliditetspension eller någon annan icke försäkringsanknuten förtida pension i ett förmånsbestämt system, skulle de förväntade pensionsutgifterna skäras ner med 0,6-1 procentenheter av BNP (i förhållande till grundscenariot). På så sätt skulle en ökning av den faktiska pensionsåldern med ett år motsvara en täckning av den förväntade utgiftsökningen för pensionerna år 2050. Med andra ord skulle de offentliga utgifterna för pensionerna kunna hållas mer eller mindre på nuvarande nivå om man höjde den faktiska pensionsåldern med fem år – vilket efterlystes av Europeiska rådet i Barcelona – utan någon ökning av pensionsrättigheterna. Om det extra arbetsåret leder till högre pensionsrättigheter – vilket ofta skulle vara fallet, särskilt i avgiftsbestämda system – skulle emellertid verkningarna på pensionsutgifterna bli betydligt mindre. Ändå skulle reformen också i detta fall vara gynnsam på grund av ökade avgifter och bättre ekonomiskt resultat. Dessutom skulle pensionstagarna få en möjlighet att behålla eller förbättra sin levnadsstandard.

Med tanke på att många av de åtgärder som redovisas i de nationella strategirapporterna är helt färskaså är de konkreta resultaten naturligtvis ganska få eller saknas helt i en del länder. När det gäller de ekonomiska incitamenten att arbeta längre finns det fortfarande ganska höga implicita skattesatser, och extraår i arbetslivet leder inte till en ökning av ålderspensionen i många medlemsstater. Det står också klart att reformtakten hittills har varit för låg för att man skall kunna uppnå Stockholm- och Barcelonamålen för den äldre arbetskraften.

4.2.5. *Slutsats: Ett längre arbetsliv är ett effektivt sätt att garantera pensionssystemens stabilitet*

Ett längre arbetsliv är ett viktigt sätt att öka den generella sysselsättningsintensiteten och bidrar därigenom i stor utsträckning till att förbättra den ekonomiska stabiliteten i en situation med en åldrande befolkning. Medlemsstaterna är väl medvetna om detta. Men det krävs en mycket mera systematisk politik för att komma till rätta med verkningarna av förhållandet mellan skatter och förmåner, med praxis på arbetsmarknaden och med de enskilda arbetstagarnas förväntningar. Om inställningen till pensionering skall förändras tillräckligt till 2010 måste de flesta medlemsstater vidta fler politiska åtgärder och se till att de är mera ambitiösa och bättre samordnade än för närvarande. Rådet och kommissionen har redan understrukit i flera dokument att man bör prioritera insatser för att hålla kvar arbetskraften längre på arbetsmarknaden och att avlägsna de faktorer som uppmuntrar till förtida pensionering samt att se över hur skatte/förmånssystemen generellt kan uppmuntra till fortsatt arbete genom att de görs mera sysselsättningsfrämjande.¹⁵

¹⁵

Se slutsatserna från Europeiska rådet i Barcelona, de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, riktlinjerna för sysselsättning och den gemensamma rapporten till Europeiska rådet i Barcelona om att *Öka andelen arbetstagare och främja ett aktivt åldrande*

4.3. Mål 6: Att göra pensionssystemen stabila genom sunda offentliga finanser

Reformera pensionssystemen på lämpligt sätt med beaktande av det övergripande målet att se till att de offentliga finanserna är stabila. Samtidigt måste stabiliteten i pensionssystemen åtföljas av en sund skattepolitik, bl.a. i förekommande fall en skuldminskning¹⁶. Strategier för att nå detta mål kan också innebära att man sätter upp särskilda pensionsreservfonder.

Kommissionen och rådet skisserade i en gemensam rapport till Europeiska rådet i Stockholm¹⁷ om de offentliga finansernas kvalitet och hållbarhet och deras bidrag till tillväxt och sysselsättning, en tredelad strategi för att komma tillrätta med de budgetrelaterade följderna av åldrande befolkningar:

- Medlemsstaterna bör minska sin statsskuld för att förebygga de åldrande befolkningarnas inverkningar på budgeten.
- Medlemsstaterna bör genomföra omfattande arbetsmarknadsreformer, som inbegriper skatte- och förmånssystemen, för att uppnå högre sysselsättning, särskilt när det gäller äldre arbetskraft och kvinnor.
- Medlemsstaterna bör genomföra ambitiösa reformer av pensionssystemen för att hålla tillbaka trycket på de offentliga finanserna, skapa en sund ekonomisk grundval för sina pensionssystem och garantera en rättvis balans mellan generationerna.

I de föregående två avsnitten låg tyngdpunkten på att öka sysselsättningsintensiteten i allmänhet och för äldre arbetskraft i synnerhet, i syfte att bedöma hur arbetsmarknadsreformer kan bidra till att klara av de utmaningar som åldrande befolkningar utgör för den ekonomiska stabiliteten hos pensionssystemen. Detta avsnitt handlar om hur man kan förebygga åldrandets verkningar på budgeten genom pensionsreformerna själva, och genom att öka handlingsutrymmet i budgeten genom att minska statsskulden eller bygga upp allmänna pensionsreservfonder. Här behandlas de budgetrelaterade utmaningar som möter medlemsstaterna i deras pensionssystem, hur medlemsstaterna avser att reformera sina system och slutligen hur man genom reformerna kan uppnå det övergripande målet ekonomisk stabilitet för pensionssystemen och därigenom bidra till stabiliteten hos de offentliga finanserna i stort. Den sistnämnda frågan granskas inom ramen för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och stabilitets- och tillväxtpakten, vilket krävdes i slutsatserna från Europeiska rådet i Stockholm och upprepades i den gemensamma rapport om pensionernas kvalitet och hållbarhet som lades fram vid toppmötet i Laeken.

¹⁶ Medlemsstaternas strategier för att garantera sunda och stabila offentliga finanser redovisas och bedöms inom ramen för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och stabilitets- och tillväxtpakten, och bör vara i linje med dessa.

¹⁷ Europeiska unionens råd (2001), "De offentliga finansernas bidrag till tillväxt och sysselsättning: att förbättra kvalitet och hållbarhet." Rapport från kommissionen och rådet (ekonomi och finans) till Europeiska rådet (Stockholm 23-24 mars 2001), 6997/01. Europeiska kommissionen (2000), "Meddelande om de offentliga finansernas bidrag till tillväxt och sysselsättning: kvalitet och hållbarhet", KOM(2000) 846.

En betydande del av de totala pensionsutgifterna finansieras över statsbudgeten. Därför krävs det en översyn av pensionssystemen och deras långsiktiga stabilitet inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Det är nödvändigt att se till att de ökande offentliga utgifterna för pensioner inte äventyrar stabila offentliga finanser. Samtidigt kommer emellertid en sund förvaltning av de offentliga finanserna och en minskning av statsskulden att lindra trycket på de offentliga finanserna och hjälpa till att hantera de utgifter som åldrande befolkningar innebär för budgeten.

4.3.1. Nuvarande och beräknade verkningar av pensionssystemen på de offentliga utgifterna

Vid slutet av 1999 inrättade Kommittén för ekonomisk politik en arbetsgrupp (arbetsgruppen för den åldrande befolkningen, med experter från medlemsstaternas förvaltningar) med uppgift att genomföra prognoser över de offentliga utgifterna för pensionerna. Alla beräkningar gjordes av experter i de nationella förvaltningarna men på grundval av ett samordnat arbetssätt, med gemensamma befolkningsprognoser som gjorts av Eurostat och gemensamt fastställda antaganden om den makroekonomiska utvecklingen. Den beräknade inverkan av den senare tidens reformer ingick bara i beräkningarna om pensionslagstiftningen hade trätt i kraft senast i slutet av 2002 (i några länder 2001). Därför inkluderade dessa beräkningar inte den uppskattade inverkan av de allra senaste reformerna, som genomfördes eller beslutades 2001 eller senare i en del länder, t.ex. Tyskland, Portugal, Grekland, Finland och Förenade kungariket.

Resultaten visar att utgifterna för de allmänna pensionssystemen i genomsnitt uppgick till 10,4 % av BNP år 2000, med variationer mellan 4,6 % och 14,5 %. De låga siffrorna för offentliga pensionsutgifter i Irland och Förenade kungariket beror på att de allmänna pensionssystemen i dessa länder huvudsakligen betalar ut en fast förmån som skall garantera en minimiinkomstnivå i pensionsåldern. Kompletterande pensioner organiseras i privata system. I Irland förklaras den låga utgiftsnivån med det jämförelsevis ringa antalet pensionstagare. I de flesta EU-länder är däremot de allmänna pensionerna inkomstgrundade och kan kompletteras med behovsprövade garantipensioner eller socialbidrag, vilket gör att kostnaderna stiger till ca 10 % av BNP eller mer.

Enligt prognoserna från arbetsgruppen för den åldrande befolkningen kommer de offentliga pensionsutgifterna att stiga med mellan tre och fem procentenheter av BNP i de flesta medlemsstater under de kommande decennierna enligt det grundscenario som utgick från att den pensionspolitik som gällde år 2000 skulle förbli oförändrad. Skillnaderna mellan den förväntade framtida ökningen av de offentliga utgifterna är stora i de olika medlemsstaterna. Förenade kungariket är det enda land där prognosen visade en minskande andel av BNP för pensionsutgifterna medan den demografiskt betingade andelen ålderspensionärer ökar. Relativt små ökningsprognosticerades för Italien, Sverige och Luxemburg. I Italien och Sverige kan de små ökningarna till stor del tillskrivas övergången till nya avgiftsbestämda pensionssystem med en stark försäkringsteknisk koppling mellan avgifterna och rättigheterna samt till att man vid beräkningen av förmånerna tar hänsyn till den förväntade återstående livslängden vid pensioneringen. De största ökningarna gällde Spanien (7,9 procentenheter av BNP) och Grekland (12,2). Delvis beror detta på pensionssystemets mognad i dessa två länder där ett växande antal pensionstagare kommer att ha full försäkringstid. I övriga EU-länder var de förväntade ökningarna mellan 3,7 och 6,2 procentenheter medan ökningen för EU som helhet uppgår till 3,2 procentenheter.

Tabell 8: Offentliga pensionsutgifter (inkl. de flesta allmänna ersättningarna för inkomstbortfall till personer på 55 år och över) före skatt, som procent av BNP. Prognoserna är baserade på gällande lagstiftning 2000

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	bryt- punkt
B	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
DK ¹⁾	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
D	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
GR	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
E	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
F	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
IRL ³⁾	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
I	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
L	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
NL ⁴⁾	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
A	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
P	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
FIN	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
S	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
UK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
EU15	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2
D (2002) ²⁾	10,8					14,9	4,1

Källa: Kommittén för ekonomisk politik (2001), "Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", EPC/ECFIN/655/01-EN final.

- 1) För Danmark inbegriper resultaten de lagstadgade kompletterande arbetsmarknadspensionssystemen (ATP, SAP och SP).
- 2) Nya prognoser som Tyskland överlämnat med beaktande av den senaste pensionsreformen. Tyskland anger att prognoserna har gjorts med utgångspunkt i samma antaganden som i prognoserna gjorda av Kommittén för ekonomisk politik. Pensionsutgifternas täckning skiljer sig emellertid något.
- 3) För Irland uttrycks resultaten som procent av BNI.
- 4) I Nederländerna är den andra pelaren väl utvecklad. Detta har en direkt positiv inverkan på det allmänna pensionssystemet genom att bördan av den åldrande befolkningen på den första pelaren minskas. Det finns dock även en viktig indirekt påverkan: skatten på framtida pensionsförmåner (som kommer från privata pensionsfonder) väntas bli ganska hög och kan delvis motväga ökningen av förmånerna från de allmänna pensionssystemet.

I sina nationella strategirapporter om pensioner anser de flesta medlemsstater att prognoserna från Kommittén för ekonomisk politik är tillräckligt tillförlitliga för att illustrera den förväntade trenden för de offentliga pensionsutgifterna. En del har uppdaterat kommitténs prognoser, t.ex. för att de skall ta hänsyn till senare reformer, och en del har lagt fram ytterligare alternativa beräkningar i sina nationella strategirapporter. Som sagts ovan inbegrep emellertid kommitténs prognoser inte inverkan av de senaste reformerna i Tyskland, Portugal, Grekland, Finland och Förenade kungariket. Portugal rapporterar en förväntad ökning av de offentliga pensionsutgifterna från 9,7 % av BNP år 2000 till 12,1 % år 2050 med hänsyn tagen till inverkan av 2002 års reform (jämfört med 9,8 % till 13,2 % i kommitténs prognoser). Grekland som tar hänsyn till 2002 års reform och använder reviderade siffror över befolkning och sysselsättning rapporterar en förväntad ökning från 12,6 % till 22,6 % av BNP (Kommittén för ekonomisk politik: 12,6 % till 24,8 %). Förenade kungariket rapporterar att de offentliga pensionsutgifterna i stort beräknas ligga kvar på 2000 års nivå när inverkan av reformerna under 2002 tas med i beräkningen (dvs. ca 5,5 % av BNP i stället för 4,4 i kommitténs prognos). Finland anser att den senaste reformen som beslutades i oktober 2002 kommer att förstärka

avgiftsunderlaget och därigenom kommer att minska behovet att öka den procentuella avgiften på lön, från den tidigare beräkningen på 10 procentenheter till bara 5 fram till 2050. Tyskland räknar med en ökning på 4,1 procentenheter av BNP (i stället för 5 procentenheter enligt prognoser från Kommittén för ekonomisk politik).

En del andra medlemsstater har reviderat sina prognoser på grundval av färskare uppgifter om t.ex. befolknings- och sysselsättningsutvecklingen. En del har också lämnat mer detaljerade uppgifter om delar av sina pensionssystem, särskilt om det avgiftsbestämda socialförsäkringssystemet. Belgien har gjort en uppdaterad prognos som använts i stabilitetsprogrammet och som ger en mera övergripande bild av åldrandets inverkan på hela socialförsäkringsområdet (+3.4 procentenheter av BNP). Hur som helst är de reviderade siffrorna bara obetydligt annorlunda vilket gör att man kan sluta sig till att de prognoser som Kommittén för ekonomisk politik gjort i stort sett är tillförlitliga och fortsatt giltiga för att visa på hur stora de förväntade ökningarna av de offentliga pensionsutgifterna kommer att vara.

4.3.2. Bidrag från de allmänna pensionssystemen

De utgiftsprognoser som redovisas ovan belyser de ekonomiska påfrestningar som de allmänna pensionssystemen står inför. Finansieringssättet varierar emellertid från land till land. I alla länder finansieras den inkomstgrundade delen av de allmänna pensionssystemen för det mesta genom avgifter som tas ut på den intjänade inkomsten. I Irland, Nederländerna och Förenade kungariket finansieras den fasta grundpensionen genom avgifter och bara i Danmark finansieras pensioner under första pelaren över skatten. Behovsprövade minimipensioner finansieras däremot över skatten i samtliga länder. Lagstadgade socialförsäkringssystem är vanligen åtskilda från statsbudgeten men det är bara i några fall som det finns lagstadgade åtaganden som kräver att underskott skall täckas av socialförsäkringssystemet. Stora transfereringar från den allmänna budgeten till socialförsäkringsinstitutioner är vanliga och beror ofta på skattefinansierade solidaritetsinslag i de lagstadgade pensionssystemen (t.ex. behovsprövade pensionstillskott vid arbetslöshet och föräldraledighet).

Med nuvarande politik kommer det att uppstå behov av ytterligare offentlig finansiering i nästan alla länder, vilket kommer att kräva högre avgifter, högre pensionsålder, lägre förmåner, större transfereringar från den allmänna budgeten eller andra åtgärder för att stötta den ekonomiska stabiliteten. Medlemsstaterna reagerar med så heltäckande politiska åtgärder som möjligt. I detta avsnitt granskas emellertid först medlemsstaternas agerande när det gäller avgifterna.

Hittills finns den starkaste viljan att förhindra skatte- och avgiftshöjningar i Sverige, där avgiftens andel i det nya systemet är fastlagd och nödvändiga justeringar bara kommer att göras på förmånssidan. Italien har gått i samma riktning med sitt reformerade system, men justeringen på förmånssidan kommer att slå igenom helt först efter en mycket lång övergångsperiod. Tyskland är beslutet att hålla avgiftsandelen under 22 %, och regeringen är skyldig att föreslå lämpliga åtgärder för parlamentet om 15-årsprognoserna visar att målet inte kan nås. Nederländerna ämnar inte höja avgiftsnivån över 18,25 %. Underskottet i pensionssystemet kommer att täckas av transfereringar från reservfonden eller den allmänna budgeten. Justeringen av Luxemburgs pensionssystem kommer ske genom avgiftsnivån, som är mycket känslig för en eventuell minskning av antalet gränsgångare. Om systemet kan

upprätthålla en relativt stark tillväxt i form av antalet betalande kan inverkan av den åldrande inhemska befolkningen till stor del uppvägas. Luxemburgs system kommer att vara ekonomiskt stabilt om den ekonomiska tillväxten blir ca 4 % per år tack vare arbetstagare från grannländerna. Med nuvarande politik förefaller Irland och Förenade kungariket endast att behöva obetydlig ytterligare finansiering, om ens någon.

I de återstående länderna är strategin i fråga om avgifterna tämligen oklar. De nationella strategirapporterna ger inga exakta uppgifter om avgiftsnivåns väntade utveckling och man tycks mena att avgiftsnivån är en parameter som kan anpassas allt efter de ekonomiska behoven. Denna anpassning tycks emellertid också kunna ske på annat sätt än genom avgifterna, t.ex. subventioner från staten eller ytterligare pensionsreformer. I flera länder kommer ett handlingsutrymme att skapas genom att statsskulden minskas och/eller reservfonder byggs upp.

I många medlemsstater skulle det krävas en ökning av avgifterna på mellan 5 och 10 procentenheter av lönen, vilket motsvarar en ökning av den totala skatten med flera procentenheter av BNP. Grekland står emellertid inför en exceptionellt stor utmaning eftersom transfereringarna från den allmänna budgeten skulle behöva öka till 15,5 % av BNP fram till och med 2050. Tabell 9 nedan ger en översikt av uppgifterna i de nationella strategirapporterna om finansieringen av de allmänna pensionssystemen.

Tabell 9: Avgiftsnivåer i de allmänna pensionssystemen

	Avgiftsnivåer, i % av lönerna ¹	Kommentarer ²
B	37,94 % (socialförsäkring) Arbetsgivare: 24,87 % Arbetstagare: 13,07 %	Behovsprövade minimipensioner finansieras över skatten. Avgifterna täcker alla grenar av socialförsäkringen. F.n. uppvisar socialförsäkringssystemet underskott. Ett tillskott på 2,6 % av BNP från statsbudgeten var nödvändigt år 2000. Detta kommer att öka till 5,5 % av BNP fram till och med 2050
DK	223,25 DKK i månaden (ca 2 %) Arbetsgivare: 2/3 Arbetstagare: 1/3	Avgifterna täcker de lagstadgade kompletterande pensionerna (ATP och SP). Den allmänna fasta ålderspensionen och statstjänstemannapensionerna finansieras helt över skatten.
D	19,1 % Arbetsgivare: 9,55 % Arbetstagare: 9,55 %	Tillskott från den federala budgeten på 37 % av pensionsutgifterna 2002. Andelen väntas minska till 31 % år 2030. Därutöver finansieras socialbidragspensioner över skatten. Det har satts ett mål om att avgiftsnivån inte får överstiga 22 % i framtiden.
GR	20 % (vid försäkring före 31.12.92) Arbetsgivare: 13,33 % Arbetstagare: 6,67 % 30 % (vid försäkring efter detta datum) Arbetsgivare: 13,33 % Arbetstagare: 6,67 % Staten: 10,00 %	Avgifterna täcker alla grenar av socialförsäkringen. Skattesubventioner till finansieringen av avgiftsbestämda pensioner behöver öka från nuvarande 4,8 % av BNP till 15,5 % år 2050. Pensioner för oförsäkrade personer över 65 och statstjänstemän finansieras över skatten.
E	28,3 % (socialförsäkring, utom hälsa och arbetslöshet) Arbetsgivare: 23,6 % Arbetstagare: 4,7 %	Avgifterna täcker förmåner som till exempel ålderspension, invaliditetsförmåner, efterlevandepension och moderskapsförmåner. Socialförsäkringssektorn väntas uppvisa ett överskott till 2015, därefter ett underskott. Behovsprövade minimipensioner finansieras över skatten.

	Avgiftsnivåer, i % av löner¹	Kommentarer²
F	14,85 % (grundpension) Arbetsgivare: 8,2 % Arbetsstagare: 6,55 % 9,5 % (obligatorisk kompletterande pension under första pelaren)	Avgifterna täcker ålderspension och efterlevandepension; invaliditetspension täcks av socialförsäkringsavgifter. Det allmänna pensionssystemet uppvisar f.n. ett överskott (0,2 % av BNP år 2000) men kommer att uppvisa ett underskott på 3,8 % av BNP år 2040 vilket skulle betyda en höjning av avgifterna med 10 procentenheter.
IRL	12,5-16 % (socialförsäkring utom hälsa) Arbetsgivare: 8,5-12 % Arbetsstagare: 4 %	Pensioner till ett fast belopp från socialförsäkringen finansieras genom avgifter. Behovsprövade socialbidragspensioner finansieras över skatten.
I	32,7 % Arbetsgivare: 23,81 % Arbetsstagare: 8,89 %	Underskottet i pensionsförsäkringssystemet är f.n. på 0,8 % av BNP, och kommer att öka till 3,0 % av BNP när socialbidragspensionerna inbegrips. Detta underskott förväntas öka till 4,5 % av BNP fram till 2010 och ligga kvar på denna nivå till 2030.
L	24 % Arbetsgivare: 8 % Arbetsstagare: 8 % Staten: 8 %	En tredjedel av avgifterna finansieras över skatten liksom den garanterade minimiinkomsten för gamla och de offentliganställdas pensioner. Utvecklingen av avgifterna beror på tillväxten. Det beräknas att en avgiftsnivå på 26 % kan behållas över hela perioden till 2050 med en tillväxt på 4 % per år, men den skulle behöva höjas till 46 % vid en tillväxt på 2 %.
NL	17,9 % (ålderspension) 1,25 % (efterlevandepension) Arbetsstagare: 19,15 %	Ett mål har satts upp för att se till avgifterna för ålderspension inte höjs över 18,25 %. Avgiftsnivån på 17,9 % väntas ge ett överskott till 2010. Därefter täcks underskottet av reservfonder och skatter. Därutöver betalas en avgift på 1,25 % för efterlevandepension och mellan 7,09 och 13,93 % för invaliditetspension.
A	22,8 % Arbetsgivare: 12,55 % Arbetsstagare: 10,25 %	Skattesubventionerna stod för 23 % av pensionsutgifterna. Utan transfereringar från budgeten skulle avgiftsnivån vara 31 % år 2001 och behöva höjas till 38 % fram till 2050 med nuvarande politik.
P	34,25 % (avgiftsfinansierade kontantförmåner) Arbetsgivare: 23,35 % Arbetsstagare: 11 %	Avgifterna täcker alla bidragsförmåner (pensioner, sjukdom, arbetslöshet). Behovsprövade allmänna icke-avgiftsfinansierade sociala pensioner och andra förmåner finansieras över skatten (3,3 % av BNP år 2000). Socialförsäkringssektorn uppvisar f.n. ett överskott på 1,7 % av BNP, vilket kommer att bli ett underskott på 1,5 % av BNP år 2050.
FIN	23,7-26,6 % (privata sektorn) 27,45 % (statliga sektorn) (inkomstgrundad och nationell grundpension) Arbetsgivare: 17,3-19,1 % Arbetsstagare: 2-4,9 %	Den inkomstgrundade pensionsavgiften för den privata sektorn (21,7 %) beräknas öka med 5 procentenheter (med hänsyn tagen till 2002 års reformer och användningen av fonderade reserver.) Behovsprövade (mot pensionsinkomsten) nationella grundpensioner finansieras delvis över skatten.
S	18,91 % (ålderspension) 1,7 % (efterlevandepension) Arbetsgivare: 11,91 % Arbetsstagare: 7 %	Det inkomstgrundade pensionssystemet består av ett avgiftsbestämt system (16%) och en fonderad premiepension (2,5%). Dessa nivåer skall hållas oförändrade i framtiden. Garantipensioner (som behovsprövas mot den allmänna pensionen), invaliditetspensioner och efterlevandepensioner samt avgifter under avbrott i yrkeslivet finansieras över skatten.
UK	21,9 % (socialförsäkring utom hälsa) Arbetsgivare: 11,9 % Arbetsstagare: 10 %	Avgifterna täcker den allmänna grundpensionen och inkomstgrundade kompletterande pensioner (SERPS/State Second Pension). Behovsprövad minimiinkomstgaranti/Pension Credit och statstjänstemannapensioner finansieras över skatten.
1	Källa: Europeiska kommissionen, MISSOC 2002. Siffrorna gäller de allmänna socialförsäkringssystemen under första pelaren. I många medlemsstater finns det begränsningar uppåt eller nedåt för inkomster på vilka pensionsavgifter tas ut. Egenföretagare kan också omfattas av andra avgifter.	
2	Kommentarerna bygger på de uppgifter som lämnas i de nationella strategirapporterna.	

Avgifter till tjänstepensionssystem och privata pensionsförsäkringar skall läggas till avgifterna till de allmänna systemen för att bedöma den totala ekonomiska insats som krävs för att tillhandahålla pensioner. I Danmark varierar t.ex. avgifterna till de kompletterande tjänstepensionssystemen mellan 8 % och 16 % av lönerna och i Sverige mellan 2 % och 15 %. I Sverige är den procentuella avgiften vanligen högre för människor med höga inkomster för att garantera tillräcklig ersättning för inkomster över inkomsttak i det lagstadgade systemet. I Irland ligger den vanligaste avgiftsnivån på 11 % och i Italien på 9,25 %.

4.3.3. *Generella åtgärder för att garantera finansieringen av de offentliga pensionsutgifterna*

Alla medlemsstater är medvetna om den ekonomiska utmaning som beror på åldrande befolkningar och de flesta har redan vidtagit åtgärder för att garantera sina lagstadgade pensionssystem ekonomiska stabilitet. Många medlemsstater har reformerat sina pensionssystem under det senaste decenniet i syfte att hålla nere framtida pensionsutgifter. Mera nyligen har Sverige och Italien genomfört en radikal omvandling av sina pensionssystem i enlighet med principen om avgiftsbestämda system med fiktiv pensionsbehållning där den ekonomiska stabiliteten uppnås främst genom en nära koppling mellan avgifter och förmåner. Andra länder, t.ex. Finland, Tyskland och Portugal, har nyligen gjort kraftiga justeringar av parametrarna i sina pensionssystem med målet att hålla tillbaka framtida utgiftsökningar samtidigt som de bevarar den grundläggande strukturen i sina pensionssystem. Länder som Frankrike, Spanien och Österrike medger att det behövs ytterligare stora reformer och ämnar utarbeta nya reformförslag inom ett eller två år. En del medlemsstater, särskilt Belgien, Danmark, Irland, Luxemburg och Nederländerna, har mera inriktat sig på den ekonomiska sidan med målet att åstadkomma sunda offentliga finanser och skapa reserver för ökade utgifter i framtiden, men planerar ingen mera genomgripande reform av pensionssystemet som sådant. Grekland tog ett viktigt steg år 2002 för att se över ramvillkoren för pensionerna och förbättra pensionssystemets trovärdighet, men har skjutit upp åtgärder för att garantera den ekonomiska stabiliteten till ett senare skede.

De flesta medlemsstater anser det viktigt att minska statsskulden eller bygga upp reservfonder som ett sätt att förbereda sig inför de kommande utgiftskraven till följd av åldrandet. Flera medlemsstater understryker sin vilja att ha sunda offentliga finanser som ett grundläggande inslag i strategin för att hantera åldrandeproblemet. Denna inriktning har dessutom ofta förstärkts genom inrättandet av reservfonder, vanligen utanför statsbudgeten, som kommer att tillåta regeringarna att upprätthålla tillräckliga pensionsnivåer för de stora efterkrigskullarna utan att behöva höja skatter eller pensionsavgifter. Därutöver bidrar tjänstepensionssystem och privata pensionsförsäkringar med extra resurser till de framtida pensionerna. I det långa loppet kräver emellertid den ökade *medellivslängden* permanenta justeringar av förmåner, avgifter eller arbetslivets längd.

Betydande reserver för lagstadgade pensionssystem finns redan i Luxemburg, Sverige, Danmark och Finland där kravet om partiell fondering redan har funnits länge. Nya reservfonder har nyligen inrättats i Belgien, Nederländerna, Spanien, Grekland, Portugal, Frankrike och Irland. De tillgångar som hittills byggts upp är dock små (utom i Irland där de uppgår till 8 % av BNP år 2001). Den allmänna inriktningen är att dessa tillgångar skall ökas i varierande grad, genom att regeringarna förbinder sig att göra regelbundna överföringar innan de åldrande

befolkningarna kräver ökade utgifter. Irland har t.ex. i lag förbundit sig att bidra med 1 % av BNI till reservfonden varje år. Likaså har Grekland upprättat en sådan fond år 2002 med ett åtagande om att bidra med 1 % av BNP fram till 2015. I Spanien och Portugal kommer överskott från socialförsäkringssektorn att sättas av för att möta framtida pensionsåtaganden (i Portugal tillförs fonden 2 procentenheter av arbetstagarens socialförsäkringsavgifter utöver eventuella överskott från socialförsäkringssystemet), medan man i Belgien och Nederländerna kommer att avsätta de medel som sparas på grund av lägre räntekostnader till följd av en minskning av statsskulden till en öronmärkt fond för pensionsåtagandena.

Tabell 10: Pensionsreservfonder under första pelarsystem som procent av BNP

	År	Reserv
B	2001	0,5
DK	2000	25
D	2001	Ingen
GR	2001	Ingen
E	2002	1
F	2002	0,8
IRL ¹⁾	2001	8
I	2001	Ingen
L	2002	22
NL	2001	3
A	2001	Ingen
P	2001	5
FIN	1999	60
S	2001	29
UK	2001	Ingen
Irland: % av BNI.		

Nederländerna och Danmark räknar också med att dra nytta av den uppskjutna beskattningen av privata pensioner. I utbyte mot skatteavdrag för avgifter till privata pensionsförsäkringar och skattebefrielse för systemets investeringsinkomster under uppbyggnadstiden, beskattas de pensionsförmåner som betalas ut från fonden som inkomst. Denna beskattningsmodell kommer att öka skatteintäkterna när utbetalningarna från de allmänna pensionssystemen är stora och bidrar på så sätt till att täcka de ökade offentliga utgifterna på grund av åldrandet. På grund av låg genomsnittlig skatt på pensioner (antingen till följd av särskilda skatteregler som gäller för pensioner eller till följd av progressiv inkomstskatt) innebär en sådan uppskjuten beskattning en nettosubvention. Också i andra medlemsstater kan regeringarna, på grund av pensionsinkomsternas nivå och sättet att beskatta dem, räkna med att återfå en del av de ökade offentliga och privata pensionsutgifterna genom den skatt som tas ut på pensionerna, vilket gör att de offentliga nettoutgifterna blir något mindre än bruttoutgifterna.

Finansieringen av de allmänna pensionerna är ännu inte fullt tryggad genom de åtgärder som vidtagits för att reformera själva pensionssystemen och samla tillgångar för att kunna uppfylla framtida betalningsåtaganden. För att undvika stora ökningar av pensionsavgifter eller skatter har medlemsstaterna riktat in sig på att bedriva en

sund makroekonomisk och offentlig politik samt genomföra strukturella reformer som skall leda till stadig tillväxt, högre sysselsättning och en lägre skuldnivå. Många medlemsstater, t.ex. Belgien, Danmark, Nederländerna, Finland och Sverige anser att en minskning av statsskulden är en grundläggande förutsättning för att bemästra utmaningen från åldrandet och har satt upp särskilda mål för att få årliga överskott i de offentliga finanserna under kommande år. Därtill erkänner alla medlemsstaterna vikten av ökad sysselsättning för att stärka avgiftsunderlaget och för att få sunda offentliga finanser. Slutligen tänker ett antal medlemsstater ytterligare reformera sina pensionssystem.

Tabell 11: Allmänna statliga underskott och bruttoskuld som procent av BNP

	Undersk. 2001	Undersk. 2002	Brutto- skuld 2001
B	0,4	-0,4	107,6
DK	3,1	2,0	44,7
D	-2,8	-3,8	59,5
GR	-1,2	-1,3	107,0
E	-0,1	0	57,1
F	-1,4	-2,7	57,3
IRL	1,6	-1,0	36,4
I	-2,2	-2,4	109,9
L	6,1	0,5	5,6
NL	0,1	-0,8	52,8
A	0,2	-1,8	63,2
P	-4,2	-3,4	55,5
FIN	4,9	3,6	43,4
S	4,8	1,4	56,6
UK	0,7	-1,1	39,1
EU	-0,8	-1,9	63
Källa: Kommissionens ekonomiska prognoser, hösten 2002			

Den senaste utvecklingen av offentliga underskott och skulder tyder emellertid på att det för många länder innebär en stor utmaning till och med att uppnå en balanserad budget och att de flesta av länderna måste göra kraftfulla ansträngningar för att producera överskott med sikte på att minska statsskulden eller bygga upp reservfonder. Det är bara fem länder (Danmark, Spanien, Luxemburg, Finland och Sverige) som beräknas ha ett överskott år 2002. Fem länder (Belgien, Irland, Nederländerna, Österrike och Förenade kungariket) går från ett överskott förra året till ett underskott. I de återstående länderna (Tyskland, Grekland, Frankrike, Italien och Portugal) beräknas underskottet bli ännu större än 2001, med undantag av Portugal som redan vidtar åtgärder för att få ner det stora underskottet i riktning mot en balanserad budget. I hela EU förvärrades budgetläget betydligt under 2002, från ett underskott på 0,8 % av BNP till 1,9 %. Även om underskottet delvis beror på cykliska svängningar visar det också att det går långsamt för medlemsstaterna att genomföra strukturella reformer, och det är ett bakslag för pensionsstrategierna.

Tabell 12: Översikt över de nationella strategierna för att garantera pensionssystemens ekonomiska stabilitet

	De viktigaste inslagen i strategin för att garantera de allmänna pensionssystemens stabilitet	Kommentarer
B	Kärnpunkten i strategin är konsolideringen av de offentliga finanserna genom fortgående budgetöverskott under en lång tid och en betydande minskning av statsskulden. Sparmedel från sänkta räntor kommer att överföras till en "åldrandefond". Minskningen av räntebetalningarna väntas vara större än ökningen av alla offentliga åldersrelaterade utgifter.	Underskottet i socialförsäkrings-systemet uppskattas öka från 2,6 % av BNP år 2000 till 5,5 % av BNP år 2050. Detta kan hanteras förutsatt att stora primära överskott kan uppnås under en lång tid enligt vad som förutses i stabilitetsprogrammet. Färskas uppskattningar visar att de offentliga finanserna går mot ett underskott på 0,4 % av BNP år 2002 och att statsskulden var på 108 % av BNP år 2001.
DK	Ambitiösa mål har satts upp för att uppnå ett årligt överskott på mellan 1,5 % och 2,5 % fram till 2010 med målet att minska statsskulden och öka sysselsättningen med 87 000 personer till 2010. Inga större förändringar av pensionssystemet planeras.	En ökning av pensionsutgifterna (4 % som andel av BNP) kan hanteras förutsatt att budgetöverskott uppnås och avgiftsunderlaget förstärks genom ökad sysselsättning.
D	2001 års pensionsreform väntas minska ökningen av de offentliga pensionsutgifterna (beräknad till 4 % som andel av BNP i jämförelse med uppskattningsvis 5 % före reformen) medan den ökar subventionerna till privat pensionssparande. Regeringen siktar på att balansera den federala budgeten till år 2006. Ett tak har fastställts för avgiftsnivån och regeringen är skyldig att vidta extra åtgärder om 15-årsprognosen tyder på en risk för att avgiftsnivåerna måste höjas till över 20 % (2030).	Skattesubvention till pensionssystemet täcker 37 % av nuvarande pensionsutgifter. Enligt färskas uppskattningar kommer nivån på skattesubventionerna att höjas till ca 31 % år 2030. Ytterligare reformer kommer troligen att behövas. Underskottet i de offentliga finanserna år 2002 uppskattas till 3,8 % av BNP.
GR	Genom 2002 års pensionsreform infördes bestämmelser om ett mera rättvist och trovärdigt pensionssystem (utjämning av ersättningsnivåerna för olika årskullar). Bland finansieringsåtgärderna finns inrättandet av en pensionsreservfond och en förstärkning av avgiftsunderlaget bl.a. genom en förlängning av den obligatoriska avgiftsperioden.	Skattesubventionerna till pensionssystemet beräknas ligga under nivån år 2000 på 4,8 % av BNP till efter 2020, men kan därefter öka till 8,4 % av BNP år 2030 och 15,5 % av BNP 2050. Ytterligare reformer för att garantera pensionssystemets stabilitet är nödvändiga. Underskottet i de offentliga finanserna år 2002 beräknas till 1,3 % av BNP och statsskulden låg på 107 % av BNP år 2001.
E	Budgetdisciplinen skall genomföras i alla undersektorer av statsförvaltningen till följd av lagen om budgetstabilitet. En reservfond för framtida pensionsåtaganden har inrättats och avgiftsunderlaget väntas bli förstärkt till följd av ökad sysselsättning. Socialförsäkringssektorn väntas ge ett överskott fram till 2015; därefter kommer effekterna av den åldrande befolkningen att slå igenom.	Den väntade ökningen av de offentliga pensionsutgifterna mellan 2020 och 2050 är en av de högsta i EU (mellan 5 och 8 % som andel av BNP). Ytterligare reformer för att garantera pensionssystemets stabilitet är nödvändiga.
F	En reservfond för kommande pensionsåtaganden har nyligen inrättats. Minskad arbetslöshet kommer bara att ha en liten betydelse för den väntade ökningen av pensionsutgifterna. Regeringen är inriktad på att lägga fram en genomgripande reform före sommaren 2003.	Pensionssystemet riskerar att gå med underskott från 2010; detta beräknas uppgå till 3,8 % av BNP år 2040. Reservfonden är liten (mindre än 1 % av BNP) och kan bara täcka en del av den åldrande relaterade utgiftsökningen. Den aviserade reformen är nödvändig. Underskottet i de offentliga finanserna beräknas till 2,7 % av BNP år 2002.
IRL	Kärnpunkten är det lagstadgade kravet att regeringen årligen skall bidra till pensionsreservfonden med 1 % av BNP. Denna reserv beräknas uppgå till 45 % av BNP år 2025 och får användas först från och med 2026.	Förefaller ekonomiskt stabil med nuvarande förmånsnivåer.

	De viktigaste inslagen i strategin för att garantera de allmänna pensionssystemens stabilitet	Kommentarer
I	Regeringens strategi går ut på att förbättra villkoren för ekonomisk tillväxt och sysselsättningsökning. Att stabilisera pensionsutgifterna på nuvarande nivå i förhållande till BNP skulle kräva en tillväxt på 2-2,2 % per år. Regeringen har förelagt parlamentet en fullmaktslag med målet att ytterligare reformer skall kunna utarbetas, bl.a. utvecklingen av kompletterande pensioner.	Skattesubventionerna till pensions-systemet uppgick till 3 % av BNP år 2000 och beräknas öka till 4,5 % eller mer mellan 2010 och 2030. Ytterligare reformer förefaller nödvändiga. Underskottet i de offentliga finanserna år 2002 beräknas till 2,4 % av BNP och statsskulden var 110 % av BNP år 2001.
L	Strategin bygger på finansieringsmetoden för allmänna pensioner. Avgiftsnivån läggs fast för en tid av sju år på ett sådant sätt att reservfonden ligger på åtminstone en nivå som överstiger 150 % av de årliga pensionsbetalningarna.	Förefaller stabil om den ekonomiska tillväxten är minst 4 % per år. En blygsam tillväxt på 2 % per år mellan 2000 och 2050 skulle kräva att avgiftsnivån höjdes från 24 % till 46 %.
NL	Regeringens strategi är inriktad på att avveckla statsskulden till 2025, vilket kräver ett årligt budgetöverskott på mellan 1,25 och 1,75 % av BNP fram till 2025. Utöver detta kommer skatteintäkterna från andrapelarpensioner att öka, särskilt från 2020 och framöver. En reform av invaliditetspensionssystemet planeras för att minska förtida pensionering.	Förefaller stabil trots den planerade stora ökningen (6 % som andel av BNP) av pensionsutgifterna, förutsatt att man uppnår budgetöverskott. De offentliga finanserna beräknas uppvisa ett underskott på 0,8 % år 2002.
A	Ett förslag till reform av pensionssystemen planeras till 2003. Dessutom siktar regeringen på att höja sysselsättningsnivån, både generellt och särskilt för äldre arbetskraft.	De offentliga utgifterna för pensioner är de högsta i EU och väntas öka med omkring 4,2 % till 2040 (som högst). Ytterligare reformer förefaller nödvändiga. De offentliga finanserna beräknas uppvisa ett underskott på 1,8 % av BNP år 2002.
P	En reservfond inrättades 1989 och en reform av de allmänna pensionssystemen genomfördes 2002. Överskotten från socialförsäkringssystemen som väntas fortsätta fram till 2016 och 2 % av arbetsgivarens sociala avgifter kommer att sättas av i en reservfond. Fondens reserver beräknas vara tillräckliga för att täcka ökade kostnader fram till ca 2035.	Ett underskott i socialförsäkrings-sektorn kommer att uppstå runt 2016 och nå en nivå på 1,5 % av BNP år 2050. Ytterligare åtgärder kan behövas. Underskottet i de offentliga finanserna beräknas till 3,4 % av BNP år 2002.
FIN	Regeringens strategi bygger på att säkerställa ekonomisk tillväxt och sysselsättningsökning, minska statsskulden och öka pensionsreservfonderna mer än vad som krävs enligt lag. De senare uppgår till ca en fjärdedel av pensionsåtagandena. Större översyner av pensionssystemet gjordes 2001 och 2002.	Trots nyligen genomförda pensions-reformer och en beräknad ökning av reservfonderna är det nödvändigt att höja avgiftsnivån med 5 procentenheter av lönerna. Ytterligare åtgärder kan behövas.
S	1998 års reform når full effekt 2003. Genom reformen infördes ett tvådelat system med en avgiftsfinansierad del och en fonderad premiepensionsdel. Systemet reagerar på ekonomiska eller demografiska förändringar. Därutöver är regeringen inriktad på att uppnå budgetöverskott över konjunkturcykeln.	Förefaller ekonomiskt stabil eftersom förmånerna automatiskt justeras om den demografiska eller ekonomiska utvecklingen så kräver.
UK	Den senaste översynen av de allmänna pensionssystemen kommer att hålla utgifternas andel av BNP konstant, medan den väntades minska före reformerna. Regeringen är inriktad på sunda offentliga finanser och att tillhandahålla stabila och säkra villkor för sparande i tjänstepensioner och privata pensioner.	Förefaller ekonomiskt stabil.

4.3.4. Slutsatser: de allmänna pensionssystemens ekonomiska stabilitet och sunda offentliga finanser

Omfattningen av den utmaning som medlemsstaterna står inför när det gäller de allmänna pensionssystemen varierar. Detta beror på många olika faktorer, t.ex. olika grundstruktur i pensionssystemen, hur omfattande och vilken sorts reformer som

hittills genomförts, helhetssituationen för de offentliga finanserna samt storleken på och tidpunkten för de kommande demografiska förändringarna. Samtliga medlemsstater erkänner dock utmaningarna i sina nationella strategirapporter och förbereder strategier för framtiden. De åtgärder som rekommenderas i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken när det gäller att garantera den ekonomiska stabiliteten på lång sikt, dvs. ökad sysselsättning, minskad statsskuld och reform av pensionssystemen, tas ad notam av medlemsstaterna och ingår i de strategier som de har utarbetat.

I Förenade kungariket förklarar pensionssystemets grundläggande struktur, särskilt indexeringsmetoderna för pensioner, varför landet inte står inför någon större utmaning när det gäller finansieringen av de allmänna pensionerna. Utmaningen är mycket liten också i Sverige, tack vare den genomgripande reformen av pensionssystemet. Det svenska pensionssystemet tycks vara väl förberett för befolkningens åldrande liksom för andra samhällsförändringar.

I ett stort antal länder finns det redan genomgripande strategier för att möta den stora utmaning som en åldrande befolkning utgör, bl.a. reformer av de allmänna pensionssystemen, åtgärder för att stimulera till arbete och senarelagd pensionering, liksom en satsning på sund och offentlig politik och på att bygga upp reserver inför kommande utgiftsökningar. Denna grupp omfattar länder som Belgien, Danmark, Irland, Nederländerna, Luxemburg, Portugal och Finland, där de allmänna pensionssystemen förefaller vara nära nog stabila. Detta betyder att trots stora ökningar av de väntade pensionsutgifterna tycks strategierna garantera att ökningarna av avgiftsnivån, statliga skattesubventioner eller statlig upplåning är hanterbara utan större ändringar av själva pensionssystemen. Huruvida dessa strategier kommer att lyckas beror dock ofta i avgörande grad på om ambitiösa mål sätts upp för olika politikområden, särskilt den offentliga finanspolitiken och sysselsättningspolitiken samt på den övergripande makroekonomiska utvecklingen.

Italien har redan genomfört omfattande reformer av sitt allmänna pensionssystem under 1990-talet. Man måste dock räkna med betydande underskott i framtiden. Dessutom är den höga statsskulden en stor belastning som även påverkar pensionssystemet. Därför torde det krävas ytterligare reformer. Detta gäller även för Tyskland där 2001 års reform beräknas minska den prognosticerade ökningen av de offentliga pensionsutgifterna med ca en procentenhet av BNP. Den beräknade ökningen ligger dock fortfarande över den genomsnittliga ökningen för hela EU. För de återstående länderna, bl.a. Grekland, Spanien, Frankrike och Österrike, är den beräknade ökningen av de offentliga pensionsutgifterna stor och ligger över EU-genomsnittet. I dessa länder behövs verkligen de aviserade reformerna.

Denna analys bekräftar i stort att rekommendationerna i 2002 års allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken för nio medlemsstater var riktiga, och i de flesta fall kommer att fortsätta vara det. I många fall konstateras det också i de nationella strategirapporterna att det krävs reformer, och en del länder hänvisar till åtgärder som redan vidtagits i år, t.ex. Portugal och Finland.

De allmänna pensionssystemens ekonomiska stabilitet är i stor utsträckning kopplad till stabiliteten hos de offentliga finanserna i allmänhet. Detta beror på att pensionerna utgör en stor del av alla regeringars totala utgifter, och finansieringen av pensionerna inbegriper ofta subventioner från statsbudgeten. I några länder är de allmänna pensionssystemen nästan helt uppbyggda inom den statliga sektorn, medan

de i en del andra länder förvaltas gemensamt för hela socialförsäkringsområdet. Också i länder där pensionerna finansieras genom öronmärkta avgifter som förvaltas i separata fonder ingår dessa avgifter i den totala skattebördan, och en ökning av dem skulle vara lika med en skattehöjning om de inte leder till en ökning av de intjänade förmånerna. Kostnaden för den beräknade utgiftsökningen kommer att fördelas på avgifter, skatter och reservfonder eller överlåtas till kommande generationer genom ökat lånande. Trots att regeringarna bygger upp pensionsreservfonder för att täcka kommande pensionsåtaganden väntas subventionerna från skattefonder och/eller genom upplåning öka i många länder när befolkningens åldrande slår igenom.

Slutligen måste man komma ihåg att befolkningens åldrande också påverkar andra åldersrelaterade utgifter, särskilt när det gäller vård och omsorg, som huvudsakligen finansieras genom skatter och avgifter i alla medlemsstater. Dessutom påverkas de offentliga finansernas långsiktiga stabilitet av utgångsläget för de offentliga räkenskaperna och nivån på statsskulden. De offentliga finansernas stabilitet totalt bedöms och kommer att bedömas inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten på grundval av de uppgifter som lämnas i stabilitets- och konvergensprogrammen. Enligt den senaste bedömningen, som redovisades i rapporten om de offentliga finanserna i EMU – 2002, finns det en risk för att långsiktig obalans i budgeten kommer att uppstå i hälften av medlemsstaterna: Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Österrike och Portugal, dock på olika risknivå och med olika orsaker bakom denna risk (se Europeiska kommissionen: Offentliga finanser i EMU – 2002).

4.4. Mål 7: Att justera förmåner och avgifter på ett väl avvägt sätt

Se till att pensionerna och reformerna bevarar en rättvis balans mellan aktiva och pensionstagare genom att inte överbelasta de förra och genom att bibehålla tillräckliga pensioner för de senare.

Under mål 3 har medlemsstaterna dragit upp sin politik för att garantera att pensionssystemen uppfyller de traditionella solidaritetsmålen, dvs. att ge pensionstagarna en skälig andel av samhällets tillgångar och att åstadkomma en omfördelning av inkomster som gynnar de fattigaste bland de äldre. Under mål 7 behandlas solidaritetsaspekten mot bakgrund av de åtgärder som krävs för att upprätthålla pensionssystemens ekonomiska stabilitet i ett åldrande samhälle.

Det är tydligt att medlemsstaterna försöker undvika smärtsamma justeringar av förmåns- och avgiftsnivåer genom att öka sysselsättningen och få ordning på de offentliga finanserna innan de ekonomiska verkningarna av åldrandet slår igenom. I många medlemsstater kommer detta emellertid inte att vara tillräckligt med tanke på den växande försörjningsbördan. I dessa fall är det nödvändigt att se till att de ekonomiska verkningarna av åldrandet delas rättvist mellan generationerna. Enligt mål 7 uppmanas medlemsstaterna att undvika de två ytterligheterna: lägga en alltför stor börda på den aktiva generationen, särskilt genom att höja avgifterna, eller att sänka pensionerna under tillräcklig nivå.

4.4.1. Begränsa bördan för kommande generationer

I de flesta av de nationella strategirapporterna konstateras det att de ökade pensionsutgifterna inte kan finansieras genom höjda avgifter. Detta skulle lägga en alltför tung börda på den aktiva befolkningen. Flera medlemsstater har föresatt sig att

hålla avgifterna under en viss nivå eller utesluter helt avgiftshöjningar. I Tyskland kräver lagen att regeringen skall föreslå lämpliga åtgärder om det finns en risk för att avgiftsnivån skulle behöva höjas över 20 % (fram till 2020) eller 22 % (fram till 2030). Avgiftsnivån i Nederländerna skall inte höjas över 18,25 %, medan Sverige ämnar hålla avgifterna på 18,5 %. I den grekiska nationella strategirapporten utesluts avgiftsökningar.

Dessa åtaganden visar att medlemsstaterna är beslutna att se till att de ekonomiska följderna av åldrandet endast i begränsad omfattning överförs på kommande generationer. Ett sätt att uppnå detta är att reformera pensionssystemen så att öknings av framtida offentliga pensionsutgifter hindras. Många medlemsstater har försökt göra detta genom förändringar av de indexeringsmetoder som tillämpas på pensionsutbetalningar eller på tidigare inkomster som används för att beräkna pensionsrättigheter. Sådana ändringar i fråga om beräkningen av förmånerna, som t.ex. aviseras av Österrike och Finland (liknande åtgärder har vidtagits i Frankrike), kan ha samma effekt och omtalas inte bara som ett sätt att spara kostnader i pensionssystemet – i och med att de förbättrar incitamentet för att bidra till systemet under en längre tid väntas de öka intresset för att arbeta längre.

En del medlemsstater beskriver i detalj de justeringar som de gör av vissa aspekter av sina pensionssystem för att undvika att bygga upp överdrivna kostnader i framtiden, utan att för den skull ändra på den grundläggande strukturen i sina system. Finland räknar upp en rad reformsteg som tagits under 1990-talet, bl.a. i fråga om efterlevandepensioner och statstjänstemannapensioner, höjning av den lägsta gränsen för förtida uttag av ålderspension samt förändringar i beräkningen av pensionsgrundande inkomster och i indexeringsmetoden. Den sammantagna effekten av dessa reformer är att pensionsutgifterna på lång sikt kommer att bli betydligt lägre än de annars skulle ha varit. Österrike har en liknande lista som också är inriktad på förtida pensionering och efterlevandepensioner samt en förändring av sättet att beräkna förmåner utifrån inkomsten.

Förändringar i samhället kan skapa möjligheter att skära ner vissa förmåner för äldre personer. Tack vare att kvinnor i allt större utsträckning kommer att ha tillräckliga egna pensioner räknar Finland och Österrike med att de skall kunna minska utgifterna för efterlevandepensioner. Denna syn delas också av Nederländerna. Genom att avisera en övergång till individuella pensionsrättigheter både uppmuntrar och utnyttjar medlemsstaterna ett ökat deltagande på arbetsmarknaden som ett sätt att införa en ny hållbar balans mellan arbete och pensionering. Genom att rikta in sig på de förtida pensionsuttagen når medlemsstaterna ett dubbelt politiskt mål – de både minskar belastningen på pensionssystemet (eller förtidspensionssystemet) och ökar incitamenten för den äldre arbetskraften att arbeta.

Två medlemsstater, Sverige och Italien, har gått längre när det gäller att stärka sambandet mellan avgifter och förmåner och har valt ett avgiftsbestämt system för den allmänna pensionen. I båda fallen var det främsta målet för reformen att förstärka det försäkringstekniska förhållandet mellan avgifter och förmåner. Sverige hävdar att detta betyder att *”kontraktet mellan generationerna nu kommer att bli mera rättvist än tidigare ...”*. Avgiftsbestämda pensionssystem är också det vanliga inom den danska andra pelaren och kommer troligen att få en växande roll inom pensionssystemen i Förenade kungariket, Irland och Nederländerna. En inriktning på sådana avgiftsbestämda system bör kunna bidra till längre arbetsliv. Sverige och Italien säger båda att detta är ett viktigt mål.

Avgiftsbestämda system innebär en tydlig kvalitativ förändring av balansen mellan generationerna. Vissa risker som tidigare drabbade avgiftsbetalarna eller systemet överförs emellertid automatiskt till förmånstagarna¹⁸, nämligen risken att pensionsfonderna inte skall ge bra avkastning och risken för ökade kostnader allt eftersom flera generationer lever längre och uppbär pension under längre tid. I Sveriges fall understöds det nya systemet av en omfattande informationskampanj (se under mål 11) med målet att uppmärksamma människor under deras yrkesverksamma liv på vad de bör göra för att se till att få en bra pension. Särskilt tanken på att arbeta längre framhävs som ett bra sätt att dämpa de andra riskerna.

Trots Nederländernas starka engagemang (se under mål 3) att upprätthålla sitt förmånsbestämda system säger man att man skulle önska att arbetsmarknadens parter justerade pensionerna i andra pelaren i framtiden för att ta hänsyn till den ökade livslängden både nu och i framtiden.

Reformerna av det offentliga pensionssystemet återspeglas i en av de faktorer som driver upp den framtida ökningen av de offentliga utgifterna, nämligen förmånsandelen, dvs. den genomsnittliga pensionen i förhållande till arbetstagarens livsinkomst. Enligt prognoserna från Kommittén för ekonomisk politik över de offentliga pensionsutgifterna skulle enbart försörjningsbördan (i detta fall definierad som förhållandet mellan personer på 55 år och över och befolkningen mellan 15 och 54 år) driva upp de offentliga pensionsutgifterna (alla femton medlemsstater) med 6,4 procentenheter av BNP mellan 2000 och 2050, jämfört med en total prognostiserad ökning med ca 3 procentenheter. Den sjunkande förmånsandelen är den huvudsakliga anledningen till att utgifterna för den allmänna pensionen inte exakt avspeglar kommande demografiska trender.

4.4.2. *Åtgärder för att upprätthålla tillräckliga pensioner*

Reformerna börjar således att minska den åldersrelaterade försörjningsbörda som måste bäras av kommande aktiva generationer. Medlemsstaternas strategier är dock inte enbart avsedda att stoppa den framtida tillväxten av förmånerna. Ett viktigt inslag i strategierna består att öka de ekonomiska resurser som kommer att stå till buds i framtiden. Detta kan särskilt åstadkommas genom att få ner statsskulden eller bygga upp pensionsreserver.

Offentliga pensionsreservfonder, som planeras eller redan finns i ett antal medlemsstater, är i synnerhet en synlig ansträngning att undvika att lägga en för stor börda på nästa aktiva generation när de stora efterkrigskullarna går i pension. Inrättandet av sådana fonder siktar på att garantera att nuvarande pensionsnivåer kan bibehållas eller på att begränsa en sänkning av pensionsnivåerna. I många länder är dock dessa fonder i ett mycket tidigt utvecklingsskede och de samlade tillgångarna är fortfarande ganska begränsade. Även om dessa fonder får ökande betydelse med tiden saknas det för det mest en bedömning av deras framtida storlek i de nationella strategirapporterna. Dessutom har åtagandena att bidra till dessa fonder i en del länder begränsat sig till att skapa ett överskott inom socialförsäkringssektorn, vilket kan ske först inom 10 till 15 år.

¹⁸

Även i förmånsbestämda system ändras ibland parametrarna så att förmånstagarna också utsätts för ekonomiska risker.

Medan offentliga pensionsreservfonder gör det möjligt att hålla pensionerna på en högre nivå än annars tillför utvecklingen av privatfinansierade pensionssystem en kompletterande pension som i flera medlemsstater kommer att kompensera för de lägre pensionsnivåerna i det offentliga systemet. De ekonomiska insatserna för att bygga upp offentliga eller privata pensionsreserver görs hur som helst av de framtida pensionstagarna, så att de avgifter som skall betalas av framtidens aktiva generationer kan hållas lägre. Man måste dock hålla i minnet att i reala termer är det endast resurser som byggs upp av de kommande aktiva generationerna som kan delas mellan aktiva och pensionstagare, även om pensionsreserverna tack vare ett överskott i betalningsbalansen kan investeras utomlands – helst i länder utan åldrandeproblem – innan Europas stora efterkrigskullar börjar gå i pension. Detta skulle öppna möjligheten att i ett senare skede ha ett underskott i betalningsbalansen och på så sätt öka de reala resurser som står till buds att dela mellan aktiva och pensionstagare.

Fondering kan i bästa fall lösa det övergående demografiska problemet med åldrande befolkningar som orsakas av de stora efterkrigskullarna. Följderna av att medellivslängden ökar kräver dock en mera varaktig lösning som avväger förhållandet mellan individens tid som yrkesverksam och som pensionstagare. Detta kräver att arbetslivet förlängs vilket kan uppnås genom en tät koppling mellan avgifter och förmåner och genom att förmånerna anpassas till den ändrade *medellivslängden*. Detta är fallet i de nya svenska och italienska pensionssystemen som ändå tillåter de försäkrade att bevara tillräckliga pensionsnivåer genom att uppskjuta sin pensionering. Så länge man inte har ett pensionssystem som är utformat för att uppmuntra människor att arbeta och mekanismer för att justera förmånerna till den *medellivslängden* så kommer det att behövas ad hoc-justeringar av förmåner och avgifter.

4.4.3. *Slutsats: Fördelning av riskerna mellan aktiva och pensionstagare*

Av de nationella strategirapporterna att döma är de flesta medlemsstater beslutna att förhindra att överdrivna bördor läggs på kommande generationer. De har vidtagit åtgärder för att hålla tillbaka ökningen av pensionsutgifterna i framtiden eller för att, särskilt genom att inrätta pensionsreservfonder och minska statsskulden, öka de resurser som kan användas för att finansiera framtida pensionsutgifter. Om de offentliga pensionsförmånerna väntas minska i förhållande till inkomsterna uppmuntrar medlemsstaterna utvecklingen av privata kompletterande pensioner. Italien och Sverige har omvandlat sina allmänna pensionssystem till avgiftsbestämda system med fiktiv pensionsbehållning som garanterar tillräckliga pensioner inte genom höjda avgifter utan genom att arbetstagaren kan tjäna in tillräckliga pensionsrättigheter genom att arbeta längre.

4.5. **Mål 8: Att se till att privata pensionsförsäkringar är tillräckliga och ekonomiskt sunda**

Genom lämpliga regelverk och sund förvaltning se till att privatfinansierade och offentliga pensionssystem kan tillhandahålla pensioner som uppfyller kraven på effektivitet, rimliga kostnader, överförbarhet och säkerhet.

4.5.1. *Tjänstepensionernas och privatpensionernas nuvarande och planerade roll*

I de flesta medlemsstater får privata pensionsförsäkringar en allt viktigare roll när det gäller att garantera ett tillräckligt inkomstskydd på ålderdomen. Detta måste

avspeglas i ett sunt regelverk som säkerställer en hög grad av effektivitet, rimliga kostnader, överförbarhet och säkerhet i sådana privata pensionsförsäkringar (överförbarheten kommer att behandlas under mål 9). Dessutom bygger flera medlemsstater upp pensionsreserver för sina förstapelarsystem, vilket leder till frågan hur dessa tillgångar skall förvaltas.

Betydelsen av privat ålderspension kan mätas på olika sätt. Tabell 3 (tillgång till privata pensionsförsäkringar, se mål 2) ger någon uppfattning om hur många personer som täcks av kompletterande pensionssystem (oftast tjänstepension) eller uppbär förmåner från sådana. Ett annat mått på deras betydelse är det totala belopp som betalas ut av sådana system. En del medlemsstater har lämnat uppgifter som pensionsutbetalningar från andrapelarsystem. I Förenade kungariket och Nederländerna utgör dessa ca 40 % av pensionstagarnas inkomster, vilket innebär pensionsutgifter på ca 5-6 % som andel av BNP. I Danmark och Irland uppgår pensioner under andra pelaren till ca 25-35 % av pensionstagarnas inkomster, medan denna andel i Belgien, Luxemburg och Sverige ligger mellan 10 och 25 %. I övriga EU-länder ligger andelen pensioner under andra pelaren för närvarande under 10 % och är nästan försumbar i ett fåtal länder (Grekland, Frankrike, Österrike). Pensioner under andra pelaren väntas få ökad betydelse i de flesta av länderna eftersom sådana system uppmuntras och en större andel av arbetstagarna för närvarande betalar avgifter till sådana system. I många länder (Förenade kungariket, Nederländerna, Danmark, Irland, Belgien och Sverige) är täckningen i system under andra pelaren redan ganska hög och är i stigande, vilket medför att pensionerna under andra pelaren får en betydligt viktigare roll för pensionstagarnas inkomster i framtiden. Dessutom har flera länder (Tyskland, Spanien, Grekland och Portugal) vidtagit åtgärder för att förstärka ramvillkoren, t.ex. rättsregler och tillsynsbestämmelser för privata pensionsinstitut, och har infört skattemässiga stimulansåtgärder eller bidrag med målet att öka deltagandet i andrapelarsystem och sparandet i individuella pensionsförsäkringar.

Betydelsen av individuella pensionsförsäkringar och andra former av pensionssparande är särskilt påtaglig i Belgien, där 45 % av befolkningen deltar i tredjepelarsystem tack vare skattemässiga stimulansåtgärder för livförsäkringar och pensionssparande. Även i Danmark, Nederländerna och Förenade kungariket ger tredjepelarsystem ett viktigt bidrag när det gäller pensionsinkomster. Genom den tyska reformen 2001 infördes subventioner och skatteförmåner för sparande i privata pensionsförsäkringar. Dessa subventioner väntas uppgå till ca 0,5 % av BNP år 2008 när det nya systemet helt har fasats in. Förenade kungariket införde en ny typ av privatpension, den s.k. Stakeholder Pension (andelspension) år 2001 för att stimulera privat sparande och göra det enklare, billigare och smidigare för enskilda att spara till sin pension.

Ett mera framåtblickande sätt att mäta betydelsen av privata pensionsförsäkringar är att titta på hur stora tillgångarna är i systemen. I tabell 13 nedan sammanställs uppgifter om pensionstillgångarna huvudsakligen i andrapelarsystem på grundval av en rapport från *European Federation for Retirement Provision* (EFRP), för några länder kompletterade med uppgifter från de nationella strategirapporterna. Dessa siffror skall dock inte ses som jämförbara. Definitionerna skiljer sig betydligt från en medlemsstat till en annan, särskilt när det gäller vilka typer av försäkringar och sparande som skall ingå i tredje pelaren. Dessutom kan tillgångarnas värde ha ändrats sedan det år då de mättes.

Tabell 13: Tillgångar i pensionssystem år 2000 (procent av BNP)

	Tillgångar totalt
B¹⁾	15
DK¹⁾	80
D	13
GR	-
E	5
F	5
IRL^{1,2)}	43
I	22
L	0,2
NL¹⁾	166
A	12
P¹⁾	12
FIN¹⁾	6,5
S	112
UK	91
Källa: European Federation for Retirement Provision	
1) Källa: nationell strategirapport	
2) Irland: % av BNI	

Även om de privata pensionsförsäkringarna ökar i betydelse i nästan alla medlemsstater är det också troligt att de allmänna pensionssystemen kommer att förbli den viktigaste inkomstkällan för äldre i de flesta medlemsstater – möjligen med undantag av Danmark, Nederländerna och Irland, de tre länder där de fasta allmänna pensionerna dominerar samt Förenade kungariket som tillåter utträde ur det statliga inkomstgrundade systemet. Även om de privata pensionsförsäkringarna blir större än de allmänna systemen när det gäller volymen på förmånsbetalningarna kommer troligen de offentliga förmånerna att fortsätta att vara den viktigaste inkomstkällan på ålderdomen för en stor del, om inte majoriteten, av pensionstagarna.

I länder med höga pensionsnivåer från förstapelarsystem (Frankrike, Finland, Österrike, Luxemburg) är efterfrågan på tjänstepensioner för närvarande begränsad. Dessutom har arbetsmarknadens parter förmodligen föga intresse av att bygga upp tjänstepensionssystem, särskilt om de redan har en viktig roll i förvaltningen av förstapelarsystem (som i Frankrike och Finland). Österrike håller dock på att omvandla system för avgångsvederlag till ett tjänstepensionssystem. I Luxemburg har tjänstepensionerna huvudsakligen utvecklats i stora internationella bolag med utländskt ursprung och i banksektorn. Ett nytt regelverk infördes 1999 och en ny lagstiftning om sparande och pensioner är under utarbetande. Dessutom infördes en ny typ av individuell pensionsförsäkring år 2002.

I Spanien, Italien och Portugal utformades de rättsliga ramarna relativt nyligen och tjänstepensionssystemen har ännu inte blivit något mera betydelsefullt inslag i de nationella pensionssystemen, även om olika initiativ tas för att stimulera utvecklingen av sådana system. Detta kommer också att kräva att det skapas en marknad för livräntor. I Spanien infördes ny lagstiftning i januari 2002 för att sätta

fart på utvecklingen av tjänstepensioner särskilt i små och medelstora företag genom kollektivavtal. Grekland vill genom reformen år 2002 gradvis förvandla ”tilläggsfonder”, som för närvarande ingår i första pelaren, till tjänstepensionsfonder.

I Italien är utvecklingen av privata pensionsförsäkringar, tjänstanknutna eller individuella, en prioriterad strategisk fråga för regeringen. Kompletterande pensionssystem kommer att vara viktiga för att nå tillräckliga inkomstnivåer för pensionstagarna när det nya avgiftsbestämda pensionssystemet är helt genomfört. De s.k. slutna tjänstepensionsfonderna som vanligtvis bygger på sektoriella kollektivavtal väntas öka i betydelse då anslutning till öppna fonder bara är möjligt om det inte finns någon sluten fond. I Portugal har slutna pensionsfonder nyligen fått kännas vid en lätt nedgång i antalet avgiftsbetalare och regeringen planerar att införa ett nytt regelverk för att sätta fart på utvecklingen av pensionssystem under andra och tredje pelaren.

Flera länder följer nu Nederländernas, Danmarks och Sveriges exempel och utvecklar tjänstepensionssystem som i stor utsträckning bygger på kollektivavtal för olika sektorer. Belgien tar ett beslutsamt steg i denna riktning med en lag om kompletterande pensioner som nu diskuteras i parlamentet och som också är inriktad på att ge bred täckning och införa en del solidaritetsinslag i de kompletterande systemen. Spanien, Tyskland och Italien väntar sig också att täckningen skall öka genom kollektivavtal. Irland och Förenade kungariket föredrar en frivillig inriktning av de kompletterande pensionerna, trots att de allmänna pensionsförmånerna är låga, och de har nyligen inriktat sig på att utforma mera tillgängliga pensionsprodukter (*”Stakeholder Pensions”* i Förenade kungariket och *”Personal Retirement Savings Accounts”* i Irland) och i Förenade kungariket på att förenkla reglerna för tjänstepensionssystemen för att göra det lättare för arbetsgivarna att tillhandahålla bra tjänstepensioner.

4.5.2. *Regelverk för privata pensionsförsäkringar*

Privata pensionsförsäkringar behöver en lämplig rättslig ram för sin utveckling. Att de allmänna pensionerna är otillräckliga räcker inte för att få fart på utvecklingen av privata system. I ett sådant regelverk ingår tillsynslagstiftning, regler om avgifterna, investeringsinkomster och förmåner och till sist en tydlig definition av arbetsgivarnas och arbetstagarnas roller och räckvidden för kollektivavtal.

Europeiska unionen har en viktig roll att spela vid utvecklingen av detta regelverk för privata pensionsförsäkringar. Livförsäkringar omfattas av tillsynslagstiftningen i livförsäkringsdirektiven. En liknande rättslig ram för pensionsfonder – eller tjänstepensionsinstitut – diskuteras för närvarande av rådet och Europaparlamentet. Detta direktiv syftar till att skydda framtida pensionstagares rättigheter, att göra tjänstepensionerna mera ekonomiskt rimliga och tillåta frihet för tillhandahållande av tjänstepensionstjänster och gränsöverskridande försäkring.

På socialförsäkringsområdet och det arbetsrättsliga området föreskriver Europeiska unionen att principen om likabehandling av kvinnor och män skall tillämpas i tjänstepensionssystemen (sådana förmåner betraktas som lön i den mening som avses i artikel 141 i fördraget). Genom direktiv 80/987/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens åläggs medlemsstaterna att se till att tjänstepensionsrättigheterna inte hotas när en arbetsgivare blir insolvent. Detta kan

åstadkommas genom extern finansiering av en pensionsfond som är skild från det uppdragsgivande företaget eller genom försäkring.

I många medlemsstater är det först på senare tid som ett modernt regelverk för tjänstepensioner har införts. Många viktiga lagar har antagits under de senaste tio eller tjugo åren och ytterligare förbättringar kan väntas som ett resultat av de kommande direktivet om tjänstepensionsinstituts verksamhet.

Det finns olika sätt att reglera kompletterande pensioner. En möjlighet som används i t.ex. Sverige, Danmark och Frankrike är att man kräver att pensionsinstituten skall rätta sig efter sedan länge etablerad försäkringslagstiftning, även på EU-nivå. När det gäller tjänstepensionssystem så har det uppstått särskilda institut och arrangemang som kommer att täckas av det nya direktivet om tjänstepensionsinstitut.

I Förenade kungariket och Irland regleras pensionsfonder i lagstiftningen om förvaltning av tillgångar. Detta gör att ansvaret för systemens förvaltning ligger hos en part som är rättsligt åtskild från arbetsgivaren och de försäkrade. Förvaltaren är skyldig att agera i de personers intresse som är anslutna till och/eller förmånstagare i ett tjänstepensionssystem. Det primära ansvaret för att systemet förvaltas på ett sunt sätt ligger hos förvaltarna som är personligen ansvariga. I Nederländerna har arbetsmarknadens parter det primära ansvaret för förvaltningen av kompletterande pensioner – inom den rättsliga ram som föreskrivs i garantilagen om pensions- och sparfonder (PSW). I Italien kan "slutna fonder" inrättas av föreningar eller stiftelser utan vinstintresse och med en självständig rättslig status, medan "öppna fonder" får inrättas av finansinstitut som är specialiserade på förvaltning av tillgångar.

En särskild typ av tjänstepensionssystem kommer inte att omfattas av direktivet om tjänstepensionsinstitut eftersom den inte innebär att man skapar ett separat institut för att förvalta systemet. Vissa system består av ett enkelt löfte från arbetsgivaren att betala pension. De motsvarande betalningsskyldigheterna förs in i balansräkningen ("bokföringsmässiga avsättningar") och är en praktisk finansieringskälla för bolaget. Sådana system finns t.ex. i Tyskland, Finland, Sverige, Luxemburg och Spanien (där de håller på att fasas ut, utom för bolag inom sektorn finansiella tjänster). Italiens system för avgångsvederlag är också baserat på bokföringsmässiga avsättningar, men man planerar att gå över till separata fonder när detta system skall omvandlas till tjänstepensionssystem. För att trygga pensionerna måste dessa system stödjas av försäkringar som kan garantera pensionen vid arbetsgivarens insolvens. Obligatorisk insolvensförsäkring för bokföringsmässiga avsättningar finns i Tyskland och Luxemburg.

För att pensionerna skall vara säkra måste det till en aktsam förvaltning av tillgångarna. Investering i arbetsgivarens eget företag måste vara strikt begränsad eller garanteras av försäkringar som i fallet med bokföringsmässiga avsättningar. Annars skulle arbetstagaren vid arbetsgivarens insolvens riskera att förlora både sin nuvarande inkomst och sin framtida pension. I Nederländerna får bolagens pensionsfonder investera högst 10% av sina tillgångar i det uppdragsgivande företaget. Förutom denna generella princip skiljer sig investeringsstrategierna mellan medlemsstaterna. Förenade kungariket, Nederländerna och Irland föredrar kvalitativa investeringsprinciper (den s.k. *prudent person*-principen, aktsamhetsprincipen), medan andra, t.ex. Frankrike och Luxemburg föredrar att sätta kvantitativa gränser för vissa kategorier av tillgångar för att öka fondens säkerhet, även om avkastningen därigenom eventuellt blir lägre. Det finns också en risk att politisk inblandning i den

finansiella förvaltningen av pensionsfonder kan leda till att pengarna styrs till investeringar med låg avkastning. Detta tycks ha varit ett problem i Grekland där statens inblandning i förvaltningen av pensionsfondernas tillgångar ofta blev föremål för kritik. Detta ledde till en rad lagar från 1990 och framåt för att garantera att förvaltningen av tillgångarna skulle vara till gagn för de försäkrade medlemmarna.

Ekonomiska risker, som alla former av pensionssystem stöter på i någon form, kan delas på olika sätt mellan dem som bidrar till pensionssystemen och förmånstagarna. Förmånsbestämda system, som ofta fortfarande är baserade på den slutliga inkomsten, garanterar en viss pensionsnivå som beror på inkomst och yrkeslivets längd. Det är pensionssystemet – eller den inbetalande arbetsgivaren – som ansvarar för att se till att fonderna har tillräckliga tillgångar för att uppfylla pensionsåtagandena. Eftersom värdet på tillgångarna fluktuerar måste pensionsfonder antingen få lov att ha överskott som en säkerhetsmarginal (detta kan begränsas av skatteskal eftersom högre avgifter minskar skatteintäkterna) eller vara tvungna att vidta andra åtgärder för att motverka risken för underfinansiering. Medlemsstaterna har olika hög tolerans när det gäller hanteringen av underfinansiering. I Danmark anmodar t.ex. finansinspektionen ett livförsäkringsbolag eller en pensionsfond som inte klarar investeringsnormerna att lägga fram en återställningsplan. Om detta inte fungerar sätts institutet under tillsyn och man försöker överföra pensionssystemen till andra bolag eller pensionsfonder med tillräckligt kapital.

Vad som skall anses som tillräcklig finansiering av framtida betalningsåtaganden beror på olika ekonomiska och försäkringstekniska antaganden som valts för att beräkna de tekniska avsättningarna (eller framtida betalningsåtaganden) när tjänstepensionssystemen ger täckning mot biometrisk risk och/eller antingen garanterar en viss avkastningsnivå eller en given förmånsnivå. Räntesatsen (eller diskonteringsräntan) är ett viktigt antagande som behövs för att beräkna det försäkringstekniska värdet av de samlade pensionsrättigheterna. Det föreslagna direktivet syftar inte till att harmonisera denna räntenivå men det erkänns att frågan måste följas noga. Däremot kommer direktivet att kräva full finansiering vid alla tidpunkter för pensionsfonder som tillhandahåller tjänster över nationsgränserna.

När det gäller avgiftsbestämda pensionssystem begränsas arbetsgivarens ansvar till att betala ett visst belopp av avgifterna till ett sparsystem. Risken för låg avkastning bärs helt av förmånstagaren. Vid pensioneringen måste det samlade kapitalet i ett avgiftsbestämt system för att bli en pension omvandlas till en reguljär inkomst vars storlek beror på räntenivån vid tidpunkten för köp av en livränta. Även detta innebär en väsentlig risk för förmånstagaren.

I privata pensionsförsäkringar är det slutligen ofta förmånstagaren som åtminstone delvis står för risken vid inflation. Detta kan leda till att pensionsinkomsternas reala värde sjunker under pensioneringstiden. I de nederländska och irländska nationella strategirapporterna förklaras att många tjänstepensionssystem försöker skydda förmånstagarna mot inflation, men att detta inte är en lagstadgad skyldighet. Pensionssystemens möjlighet att garantera mot riskerna för oro på finansmarknaderna eller inflation beror på om de har lämpliga tillgångar, t.ex. indexobligationer. Det är vanligt att pensionsfonder och enskilda anpassar sin värdepappersportfölj till sin åldersprofil. Ju mer förmånstagaren närmar sig pensionen desto säkrare bör investeringen vara (t.ex. en övergång från bolagsaktier till statsobligationer). Minskningen av statsskulden kan ha återverkningar på

pensionsfondernas möjlighet att gardera sig mot ekonomiska risker genom att investera i statsobligationer, men detta diskuteras inte i de nationella strategirapporterna.

I de nationella strategirapporterna redogörs det för en rad olika tillsynsorgan av vilka en del först nyligen har skapats eller omorganiserats. Direktivet om tjänstepensionsinstitut kommer att kräva att alla medlemsstater skall ha effektiva tillsynsmyndigheter.

En sund förvaltning av pensionstillgångarna är inte bara en fråga för förvaltare av privata pensionsförsäkringar. Flera medlemsstater bygger upp pensionsreservfonder i sina socialförsäkringssystem för att möta de framtida behoven hos de åldrande efterkrigskullarna. I Finland innehåser dessa tillgångar av de institutioner som förvaltar det lagstadgade inkomstgrundade pensionssystemet. I övriga medlemsstater med en reservfond ligger innehavet på central nivå, men förvaltas vanligen åtskilt från den statsbudgeten. I Irland styrs och förvaltas fonden av en kommission som är fristående från staten och har eget handlingsutrymme att besluta och genomföra en investeringsstrategi för att få optimal ekonomisk avkastning, med tillämpning av en försiktig riskhantering. I en del medlemsstater (t.ex. Spanien och Luxemburg) diskuterar man fortfarande hur reservfonden skall förvaltas.

4.5.3. *Reducera förvaltningskostnaderna*

Bara ett fåtal medlemsstater har redovisat siffror över förvaltningskostnaderna för pensionssystemen. Kostnaderna tenderar att vara påtagligt lägre i offentliga fördelningssystem än i privata fonderade system på grund av de förras storskalighet och det lägre kravet på avancerad förvaltning av tillgångarna. OECD har beräknat att förvaltningskostnaderna för privata pensionsförsäkringar låg mellan 10 % och 35 % av avgifterna. I Belgien uppgick förvaltningsavgifterna för ålders- och efterlevandepensioner till 1 % av samtliga utgifter år 2001, medan förvaltningsavgifterna för andra- och tredjepelarpensioner uppgick till 4 % av totalutgifterna. I Finland var de totala driftskostnaderna för pensionsförsäkringssystemet 2,7 % av premieinkomsterna år 2000, inklusive driftskostnaderna för den lagstadgade inkomstgrundade pensionsförsäkringen, folkpensionen och frivilliga kompletterande pensionsförsäkringar. Driftskostnaderna för livförsäkringsdelen var ca 4,9 % av premieinkomsterna. I Irland uppgår kostnaden för att förvalta samtliga avgiftsbestämda ålderspensioner inom socialförsäkringssystemet till ca 1,5 % - 2 % av totala betalningar, medan förvaltningskostnaderna för tjänstepensionssystem låg kring 5 % av avgifterna år 1994, med stora variationer beroende på systemets typ, konstruktion och storlek och nivån på de avgifter som betalas in. I Frankrike ligger förvaltningskostnaderna för frivilliga kompletterande system i allmänhet på 4 % av de totala utgifterna. I Förenade kungariket begränsas förvaltningsavgifterna för s.k. *stakeholder*-pensioner i lag till 1 % av fondens värde per år.

Det finns emellertid fortfarande utrymme för förbättringar av de offentliga systemen genom rationaliseringsåtgärder (t.ex. sammanslagning av pensionsförsäkringsinstitut). I Österrike där förvaltningskostnaderna för närvarande uppgår till 1,8% av pensionsutgifterna planeras ytterligare nedskärningar genom inrättandet av ett gemensamt databehandlingsbolag för alla socialförsäkringsinstitutioner. I Tyskland har förvaltningskostnadernas andel stadigt sjunkit under de senaste trettio åren och uppgick år 2000 till 1,6 % av samtliga inbetalningar till den lagstadgade

pensionsförsäkringen. I Luxemburg uppgick förvaltningskostnaderna för det allmänna pensionssystemet till 1,4 % av de löpande utgifterna år 2001.

I Italien uppskattades de totala förvaltningskostnaderna för slutna pensionsfonder till 0,57 % av tillgångarnas värde – vilket innebär en betydande minskning i real avkastning. Tack vare de insatser som gjorts av arbetsmarknadens parter är tendensen emellertid nedåtgående. Dessutom tillåter lagen att socialförsäkringsinstitutioner stöder sådana pensionsfonder genom att uppbära avgifter och betala ut pensionsförmåner. Öppna fonder har betydligt högre kostnader, men inte lika höga som privata pensionsförsäkringar som använder livförsäkringar.

Behovet att få ner förvaltningskostnaderna erkänns allmänt och problemet angrips på olika sätt. ”*Stakeholder-pensionerna*” i Förenade kungariket och ”*Personal Retirement Savings Accounts*” i Irland är ett försök att göra det mindre kostsamt att tillhandahålla privata pensioner och på så sätt öka möjligheten för människor med låga inkomster att ansluta sig. Den brittiska regeringen är besluten att ytterligare förenkla tjänstepensionssystemet och de individuella pensionssystemen så att de blir lättare att förstå och kostnaderna blir lägre. I den rapport som beställdes från Alan Pickering i juli 2002 föreslås en radikal förenkling av pensionslagstiftningen för att minska den administrativa bördan för pensionssystemen och arbetsgivarna.

Vid den senaste pensionsreformen i Tyskland ålades institut som tillhandahåller statsunderstödda kompletterande pensioner skyldigheten att ge sina kunder skriftlig information om de förväntade förvaltningskostnaderna innan ett avtal ingås. En liknande skyldighet finns i Danmark där livförsäkringsbolagen och pensionsfonderna måste lämna tillräcklig information om rättigheter och skyldigheter före och under anslutning till systemet. Från och med april 2003 måste avgiftsbestämda system (tjänstepensionssystem, individuella system och *stakeholder*-system) i Förenade kungariket ge medlemmarna en årlig prognos över deras kommande pension (inkl. kommande avgifter, livräntor etc). Ytterligare krav om information till de försäkrade kan väntas efter det att direktivet om tjänstepensionsinstitut har trätt i kraft.

4.5.4. *Slutsats: Pensionsfondernas bidrag till framtida pensioner*

Man har gjort stora framsteg när det gäller att skapa en sund ramlagstiftning för fonderade pensioner inom hela EU. Situationen kommer att förbättras ännu mer genom det kommande direktivet om tjänstepensionsinstituts verksamhet. De ekonomiska riskerna kommer emellertid fortfarande att hanteras olika i medlemsstaterna och det krävs mera samarbete för att få en bättre samordning. Svårigheten med att hantera ekonomiska risker, t.ex. instabila kapitalmarknader och inflation, kan leda till att riskerna mer och mer läggs över på förmånstagarna, vilket kan innebära en försämring av framtida pensioner. Utvecklingen på detta område behöver övervakas och det förefaller finnas anledning att utbyta mera djupgående information om hur man bäst avväger riskhanteringen mot kravet på tillräckliga pensioner.

Försöken att minska förvaltningskostnaderna har också varit framgångsrika. Detta kan vara till stor nytta i fråga om att uppnå rimliga kostnader, och därigenom tillgången till, privata pensionsförsäkringar.

De privata pensionerna bidrar på ett indirekt sätt till de offentliga finansernas stabilitet, men detta bidrag kan vara betydande i vissa medlemsstater. I Förenade

kungariket t.ex. beror kostnaderna för "*Pension Credit*-systemet" på hur mycket de privata pensionerna höjer inkomsterna över den nivå som garanteras av *Pension Credit*. Tyskland har också kunnat sänka ersättningsnivåerna något i det offentliga systemet genom att stödja utvecklingen av privata system, vilket ger möjlighet att motväga effekterna av denna reform. I andra medlemsstater kan de privata pensionsförsäkringarna om de går bra bidra till att minska trycket på ökade offentliga pensionsutgifter och ge regeringarna större frihet att stoppa framtida utgiftsökningar för de allmänna pensionssystemen.

5. MODERNISERING: ATT TILLGODOSE FÖRÄNDRADE BEHOV

Pensionssystemen måste utvecklas så att de speglar förändringar i samhället och på arbetsmarknaden. Pensionssystemens regler har ofta utformats i ett annat socialt sammanhang och anpassats till andra behov och förväntningar. Men om de är baserade på förlegade antaganden om familjemönster och sysselsättningsmönster kommer det att bli allt svårare att tillhandahålla de pensionsförmåner som efterfrågas, vilket riskerar att skapa oönskade incitament.

Traditionella pensionssystem är väl anpassade till livslånga karriärer med heltidsanställning – hos samma arbetsgivare. Detta speglar inte de moderna arbetsmarknadernas behov och inte heller människors förväntningar. Pensionssystemen får inte missgynna flexibla anställningsformer eller rörlighet på arbetsmarknaden.

Bra pensioner som täcker flexibla anställningsformer kommer också att bidra till större jämställdhet mellan män och kvinnor, eftersom kvinnor i allmänhet är överrepresenterade bland deltidsanställda och bland dem som måste avbryta sin karriär av familjeskäl. I vissa länder har man fortfarande inte uppnått lika behandling av kvinnor och män i pensionslagstiftningen, särskilt inte när det gäller pensionsålder och efterlevandeförmåner.

Moderniseringen av pensionssystemen innebär också att de blir lättare att förstå. Politiska beslutsfattare behöver tydlig information om de framtida utmaningar och politiska alternativ som finns att tillgå. De bör söka ett brett samförstånd om reformåtgärderna för att undvika ofta återkommande och oväntade förändringar i pensionspolitiken. Detta skulle också göra det möjligt att ge bättre information till de enskilda om vad de kan förvänta sig av sitt pensionssystem – och vilka kompletterande åtgärder som kan krävas för att de efter pensioneringen skall uppnå önskad levnadsstandard.

5.1 Mål 9: Att anpassa sig till mer flexibla anställningsmönster och yrkeskarriärer

Säkerställa att pensionssystemen, utan att det påverkar enhetligheten i medlemsstaternas skattesystem, är förenliga med arbetsmarknadens krav på flexibilitet och trygghet, att rörligheten på arbetsmarknaden inom medlemsstaterna och över nationsgränserna liksom anställningsförhållanden som avviker från normen inte resulterar i att människor förlorar pensionsrättigheter och att pensionssystemen inte missgynnar egenföretagare.

Många pensionssystem är väl anpassade till gängse arbetsmönster – heltidsarbete och livslång yrkeskarriär – men tenderar att vara mindre gynnsamma för människor med atypiska arbeten eller människor med avbrutna eller icke linjära yrkeskarriärer. Såväl lagstadgade pensionssystem som tjänstepensionssystem behöver anpassas till mer flexibla anställningsformer och ökad rörlighet genom att tillgången till pensionsrättigheter förbättras och blir lättare att överföra.

5.1.1 Tillgång till pensionsrättigheter

Pensionssystem under första pelaren är allmänt utbredda i praktiskt taget alla medlemsstater, även om det kan finnas separata system för vissa kategorier av

arbetstagare. I ett flertal medlemsstater gäller särskilda system för anställda inom den offentliga sektorn, egenföretagare och lantbrukare. Ett visst antal anpassningar till förstapelarsystem för att tillgodose behoven hos arbetstagare med atypiska anställningar har redovisats i de nationella strategirapporterna. I flera av dessa fokuserar man på ”nya egenföretagare”, människor som inte är anställda utan tillhandahåller sina tjänster till ett enda företag. Denna grupp av arbetstagare har fått samma rättigheter som andra egenföretagare utanför jordbrukssektorn i Österrike. I Tyskland omfattas egenföretagare utan egna anställda av det lagstadgade pensionssystemet, och man har infört kontroller för att upptäcka fiktiv egenföretagsamhet med syfte att undgå att betala socialförsäkringsavgifter. I Italien upprättades 1996 ett obligatoriskt system för arbetstagare med atypiska anställningar (de så kallade ”*parasubordinati*”, flexibla anställningsformer som har likheter med egenföretagsamhet, men som karaktäriseras av en nära och kontinuerlig förbindelse med ett enda företag) inom det lagstadgade socialförsäkringssystemet INPS (*Istituto nazionale di previdenza sociale*). Omkring 2 miljoner arbetstagare omfattas av systemet, som har nettoinkomster på nästan 11 miljarder euro.

Ett intressant inslag i det spanska systemet är det faktum att egenföretagare fritt kan välja avgiftsunderlaget mellan ett minimibelopp och ett maximibelopp, som varje år fastställs i statsbudgeten. Denna åtgärd beror på svårigheten att bedöma egenföretagares faktiska inkomst. För egenföretagare över 50 år är valet emellertid begränsat för att förhindra människor från att betala höga avgifter enbart under de år som ligger till grund för beräkningen av pensionsrättigheterna.

I Österrike och Tyskland har täckningen för marginellt deltidsanställda arbetstagare utvidgats. Denna grupp var tidigare befriad från obligatorisk socialförsäkring och hade inga pensionsrättigheter. I Österrike erbjöds dessa arbetstagare frivillig egenförsäkring till låg avgift inom sjuk- och pensionsförsäkringssystemet. I andra medlemsstater är marginella arbetstagare skyldiga att betala avgifter, men de har inte nödvändigtvis rätt till pensionsförmåner. För att komma till rätta med detta problem lättade man på villkoren i ett flertal länder, särskilt för deltidsanställda och marginella arbetstagare. I Frankrike är 200 timmars arbete (motsvarande fem veckors heltidsanställning) med minimilön tillräckligt för att tjäna in pensionsrättigheter för tre månader. Om inkomsten enligt avtal om korttidsanställning eller annan atypisk anställning överstiger 690,97 euro per år (2002) täcks arbetstagare i Finland av pensionsförsäkringen och kan bygga upp pensionsrättigheter.

Ett undantag från denna allmänna tendens att förbättra den lagstadgade pensionsförsäkringen för arbetstagare med atypiska anställningar är Portugal, där man nyligen införde snävare villkor för att omfattas (120 dagars anställning per år jämfört med en dag per år). Detta bidrar till att förebygga missbruk, men det kan också inverka negativt på pensionsrättigheterna för deltidsanställda, korttidsanställda och säsonganställda. Italien rapporterar att en övergång från heltids- till deltidsanställning fortfarande bestraffas ur pensionssynpunkt.

Första pelarens pensionssystem för människor med atypiska anställningar är på det hela taget tillfredsställande och omfattar till och med en hög grad av solidaritet gentemot dessa grupper, särskilt genom de mekanismer som diskuteras under mål 1 och 3. Situationen är däremot mindre förmånlig när det gäller tjänstepensioner.

Ett flertal medlemsstater anstränger sig emellertid för att förbättra tillgången till tjänstepensionssystem. I Nederländerna blev det olagligt att utestänga

deltidsanställda från kompletterande pensionssystem genom en lag som trädde i kraft 1994. Lagen föreskriver att anställda med tidsbegränsade avtal inte får ges sämre villkor än jämförbara personer med fast anställning. Sektorsövergripande kollektivavtal om tjänstepensioner förefaller vara ett effektivt verktyg för att se till att pensionen är heltäckande, även i sektorer där små och medelstora företag dominerar, vilka i normala fall inte skulle erbjuda tjänstepension. Sådana kollektivavtal gör det också möjligt att införa en solidaritetsaspekt i andra pelaren, som i den reform som nyligen aviserades i Belgien och som syftar till att gynna utvecklingen av tjänstepensionerna. Avsikten är att med dessa system täcka avbrott i yrkeslivet till följd av arbetslöshet eller sjukdom.

5.1.2 *Pensionsrättigheternas överförbarhet*

Möjligheten att överföra pensionsrättigheter under första pelaren är inte ett problem i länder med ett enda pensionssystem. En person som byter arbete behöver inte övergå till ett annat pensionssystem. Länder med olika lagstadgade pensionssystem för specifika kategorier av arbetstagare har vanligtvis bestämmelser om samordning mellan de olika systemen som skyddar pensionsrättigheterna för rörliga arbetstagare. Sådana bestämmelser nämns exempelvis i de nationella strategirapporterna från Frankrike och Luxemburg. I Grekland verkar det emellertid finnas problem i samband med överföring mellan de olika tilläggsfonderna, i synnerhet om arbetstagaren går över från en generös fond (vanligtvis inom den offentliga sektorn) till en mindre generös fond innan han/hon har fullständiga pensionsrättigheter. I många nationella strategiska rapporter hänvisar man också till förordning (EEG) nr 1408/71, som garanterar migrerande arbetstagares rättigheter inom socialförsäkringssystemet. För migrerande arbetstagare från tredje land gäller ofta bilaterala socialförsäkringsavtal.

Inom andra pelaren uppstår ofta relativt stora problem med överföringen av pensionsrättigheter. Alla medlemsstater där andrapelarpensionerna är väl utvecklade (t.ex. Danmark, Irland, Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket) försöker ha så få hinder som möjligt för överföring, genom lagstiftning eller avtal mellan arbetsmarknadens parter. Detta omfattar en minskning av den högsta intjänande-perioden (den tid efter vilken man garanteras pensionsrättigheter) som är nio månader i Danmark, ett år i Belgien och två år i Irland och Förenade kungariket.

Intjänade pensionspoäng kan endera kvarstå i det tidigare pensionssystemet eller överföras till det nya systemet. Om rättigheterna kvarstår är det viktigt att de skyddas mot inflation. Förenade kungariket kräver att de uppvärderas i takt med inflationen upp till högst 5 %. Eftersom inkomsterna tenderar att öka snabbare än priserna skulle detta system ändå innebära att en person som byter arbete förlorar i jämförelse med en annan arbetstagare med samma inkomster men med en oavbruten anställning hos samma arbetsgivare. I Nederländerna och Förenade kungariket har de anställda rätt att överföra kapitalvärdet av sina pensionsrättigheter till ett nytt system (under förutsättning att det nya systemet uppfyller vissa kvalitetskrav). Om ingen överföring sker kvarstår pensionsrättigheterna i de tidigare arbetsgivarens pensionssystem tills arbetstagaren går i pension. Dessa rättigheter måste räknas upp på samma sätt som pensioner som betalas ut från systemet.

En del länder där kompletterande pensionsfonder inte är så vanliga måste fortfarande vidta åtgärder för att förbättra överförbarheten och därmed öka göra de kompletterande pensionssystemen mera attraktiva. I Portugal garanterar 54 % av

pensionsfonderna inte några pensionsrättigheter om en arbetstagare lämnar systemet före pension. I Italien krävs 5 års tillhörighet till en fond för att få pensionsrättigheter och för att kunna överföra dem till en annan fond (överföring till en annan fond är emellertid möjlig efter 3 års anslutning, om fonden redan har funnits i mer än 5 år).

Åtgärder för att förbättra möjligheten att överföra tjänstepensionsrättigheter accepteras som en nödvändig följd av reformer som går ut på att främja inrättandet av andrapelarpensioner. Spanien, Italien och Portugal har aviserat att de planerar att ta itu med frågan om överföring. Som en del av den senaste pensionsreformen halverade Tyskland de maximala intjänandeperioder som tillåts enligt lag från 10 till 5 år, och garanterade omedelbart intjänande av tjänstepensionsrättigheter på grundval av avgifter som betalats in av arbetstagaren. Dessutom har åldersgränsen för att tillgodoräkna sig intjänade pensionsrättigheter sänkts till 30 år. I Belgien kommer den nyligen föreslagna reformen av andra pelaren att påtagligt förbättra möjligheten att överföra kompletterande pensionsrättigheter, genom att erbjuda förmånstagaren valet mellan att behålla de intjänade rättigheterna i det tidigare systemet eller att överföra dem till den nya arbetsgivarens system.

I avgiftsbestämda pensionssystem och individuellt pensionssparande uppstår normalt inga problem med överföring. I avgiftsbestämda pensionssystem har varje försäkrad i systemet ett eget konto med en behållning som utan problem kan stå kvar eller överföras till ett annat system av samma typ. Nackdelen med avgiftsbestämda pensionssystem är emellertid att förmånstagarna måste bära hela investeringsrisken och att deras framtida pensionsinkomster är mera osäkra. Individuellt pensionssparande bör vara oberoende av anställningsform, men är endast möjligt om arbetsgivaren går med på att betala avgiften till den individuella pensionsförsäkringen i stället för till företagets pensionssystem. Dessutom tenderar de individuella pensionerna att vara dyrare än kollektiva pensioner inom andra pelaren, och det återstår att se om de nya alternativ som införts i Förenade kungariket (*stakeholder pensions*) och Irland (*personal retirement savings accounts*) kan komma tillrätta med dessa nackdelar. Det är i varje fall fortsatt troligt att arbetstagare som regelbundet byter arbete och därför tillhör olika kompletterande pensionssystem i de flesta fall kommer att ha reducerade pensionsrättigheter när de går i pension.

Frågan om överföring kommer därför att finnas kvar på den politiska dagordningen, också på gemenskapsnivå. Kommissionen har nyligen samrått med arbetsmarknadens parter i frågan om överföring av kompletterande pensionsrättigheter (Förbättrade möjligheter att överföra kompletterande pensionsrättigheter, första steget i samrådet med arbetsmarknadens parter i Europa SEK/2002/597 av den 27 maj 2002). Ett andra samråd kommer att genomföras under första hälften av 2003 innan man beslutar om eventuella åtgärder på EU-nivå.

5.1.3. *Slutsats: Det behövs förbättringar av andrapelarpensionerna*

De lagstadgade pensionssystemen klarar i stort sett att hantera problemet med att tillhandahålla pensioner till arbetstagare med atypiska anställningar eller till rörliga arbetstagare. Pensionssystemen inom andra pelaren har däremot fortfarande problem på båda dessa områden. De medlemsstater som främjar sådana system arbetar emellertid på att komma tillrätta med svårigheterna. Man fortsätter att vidta åtgärder för att underlätta överföringen av tjänstepensioner över nationsgränserna inom EU.

5.2 Mål 10: Att skapa ökad jämställdhet mellan kvinnor och män

Se över pensionerna för att säkerställa principen om lika behandling av kvinnor och män, med beaktande av skyldigheterna enligt EG-rätten.

Kvinnorna utgör majoriteten av de äldre – nästan 60 % av personer över 65 och nära två tredjedelar av dem över 75 år. Pensionssystemen är dock inte särskilt inriktade på kvinnornas växande behov. De flesta pensionssystem utvecklades traditionellt för män som arbetade heltid och utan avbrott som familjeförsörjare. Kvinnornas behov uppfyllades genom makens inkomst eller, efter hans död, genom änkepensioner, kompletterade med barnbidrag. Denna inriktning återspeglas fortfarande i de grundläggande principerna för många pensionssystem, även om många medlemsstater gradvis anpassar sina system i enlighet med gällande gemenskapsrätt, mot bakgrund av kvinnornas ökande förvärvsfrekvens och strävan att förbättra jämställdheten mellan könen.

5.2.1. Klyftor mellan mäns och kvinnors pensioner

Eftersom pensionssystemen inte enbart är avsedda att ge en allmän fast inkomst, utan också att ersätta arbetsinkomst och upprätthålla den levnadsstandard som man uppnått under sitt yrkesliv, kommer skillnaderna i sysselsättning mellan män och kvinnor oundvikligen att märkas på pensionsrättigheterna. Den nuvarande förvärvsfrekvensen är fortfarande betydligt lägre bland kvinnor än bland män, med en långsiktig trend mot minskade klyftor. Skillnaden är större bland äldre arbetstagare och mindre i yngre åldersgrupper. Som följd av detta har kvinnor som är pensionerade i dag eller som närmar sig pensionsåldern ett kortare förvärvsarbete liv bakom sig än män, och lägre inkomst. Det är dessutom mer sannolikt att de har arbetat deltid, och inom företag som inte har erbjudit dem kompletterande pension.

Sådana skillnader mellan mäns och kvinnors yrkesbakgrund speglas i dagens pensioner. Klyftan mellan kvinnors och mäns pensioner kan vara större än löneklyftan.¹⁹ Sålunda redovisar Finland att kvinnornas genomsnittliga totala pension år 2000 var 841 euro jämfört med männens genomsnitt på 1 151 euro, dvs. en pensionsskillnad på 27 %²⁰ jämfört med en löneklyfta på endast 20 %. År 2001 var den genomsnittliga avgiftsfinansierade pensionen i Spanien 405 euro för kvinnor och 650 euro för män, dvs. en skillnad på 37 % (löneklyfta baserad på siffror från europeiska hushållsundersökningen 1998: 14 %). I Österrike var den genomsnittliga lagstadgade pensionen år 2000 734 euro för kvinnor och 1 334 euro för män, dvs. en skillnad på 45 % (löneklyfta: 21 %). I Frankrike var år 1997 männens månatliga genomsnittspension 1 342 euro jämfört med 767 euro för kvinnorna, dvs. en skillnad på 43 % (löneklyfta: 11 %). I Förenade kungariket var skillnaden 16 % år 2001 (männen fick 183 pund per vecka, kvinnorna 153 pund) – jämfört med en löneklyfta på 24 % – och skillnaden härrör huvudsakligen från tjänstepensionerna, som tenderar att vara betydligt lägre för kvinnor.

Sådana låga individuella pensionsrättigheter ökar risken för fattigdom bland kvinnor, i synnerhet om de lever ensamma och inte har några andra inkomstkällor t.ex.

¹⁹ Man bör observera att jämförelsen mellan kvinnors och mäns pensionsnivåer gäller individuella rättigheter. Den faktiska inkomstsituationen beror också på härledda förmåner.

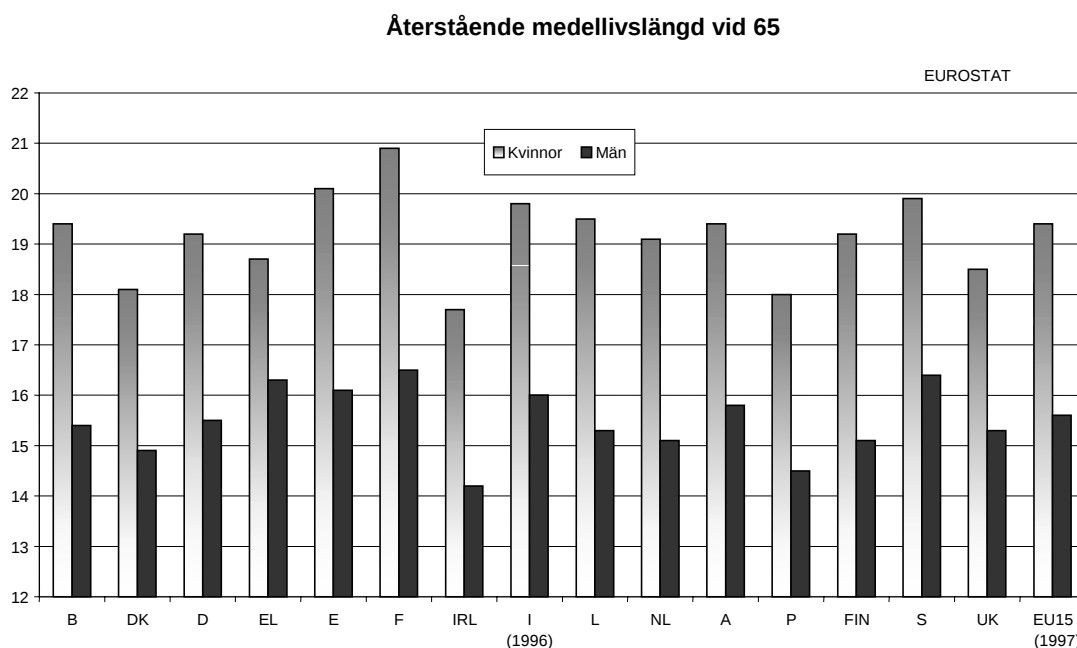
²⁰ Pensionsklyftan är beräknad som skillnaden mellan den genomsnittliga pensionen för män resp. kvinnor som en procentandel av den genomsnittliga pensionen för män.

härledda förmåner (efterlevandepensioner). I de flesta medlemsstaterna var risken för fattigdom i slutet av 1990-talet faktiskt större för äldre kvinnor än för äldre män (se diagram 14 under mål 1). Det var enbart i Spanien och Nederländerna som kvinnor löpte mindre risk för fattigdom än män, och i Belgien är skillnaden mycket liten. Skillnaderna är emellertid större för äldre som lever ensamma.

Många av de åtgärder som är avsedda att öka pensionssystemens möjlighet att tillhandahålla tillräckliga pensioner kommer troligen att särskilt gynna kvinnor, som oftare än män är hänvisade till en minimiinkomstgaranti. Kvinnor är också de som vanligen får tillgodoräkna sig pensionspoäng för vård av barn eller anhöriga.

Att öka andra- och tredjepelarpensionerna är en ny utmaning. Att upprätthålla och förbättra pensionsnivåerna för kvinnor kommer att kräva ett högre deltagande på arbetsmarknaden. Tillgången till andra- och tredjepelarsystem håller på att förbättras, men de solidariska inslagen (t.ex. pensionspoäng för föräldraledighet) är fortfarande sällsynta i sådana system, och kvinnorna kan missgynnas av att deras förväntade livslängd är högre (ungefär fyra år) vilket kommer att resultera i lägre livränta.

Diagram 20



Källa: Befolkningsstatistik, Eurostat

5.2.2. Könsskillnader i pensionslagstiftningen

Gemenskapsrätten kräver lika behandling av kvinnor och män när det gäller lagstadgad socialförsäkring, men tillåter vissa undantag i fråga om pensionsålder, efterlevandeförmåner och pensionspoäng för vård av barn (direktiv 79/7). Dessa undantag har tolkats mycket restriktivt av Europeiska gemenskapernas domstol. I direktivet betraktas dessa undantag tydligt som en övergång, och medlemsstaterna anmodas att regelbundet se över om sådana undantag från principen om lika behandling fortfarande är befogade mot bakgrund av den sociala utvecklingen. När det gäller tjänstepensionerna har man genom direktiv 96/97/EG ändrat direktiv 86/378/EG för att det skall stämma överens med artikel 141 som den tolkas av Europeiska gemenskapernas domstol. Här begränsas också de möjliga undantagen

jämfört med direktiv 79/7, eftersom artikel 141 i fördraget kräver att kvinnor och män skall få lika lön för lika arbete. Detta omfattar inte endast direkt ersättning utan också andra former av ersättning, t.ex. tjänstepensioner.

Medlemsstaterna har i allmänhet åtagit sig att uppnå fullständig lika behandling i sin pensionslagstiftning, även om vissa medlemsstater ännu inte helt har genomfört detta i sina olika system. I den svenska rapporten understryks vikten av detta med hänvisning till att kompensation för könsskillnader på arbetsmarknaden i socialförsäkringssystemen endast kommer att bidra till att förstärka traditionella könsroller. Att ge mer generösa efterlevandeförmåner eller bidrag och pensionspoäng vid vård av barn till kvinnor än till män skulle kunna fungera som ett ekonomiskt incitament för att bibehålla traditionella könsroller och avhålla män från avbrott i yrkeslivet.

Utjämningen av pensionsåldern mellan män och kvinnor i tjänstepensionssystem eller motsvarande uppnås genom att man höjer pensionsåldern för kvinnor till samma ålder som för män. Detta är ett avgörande bidrag till att höja förvärvsfrekvensen bland äldre arbetstagare och minska framtida pensionsutgifter. När det gäller pensionsåldern strävar Belgien efter jämställdhet till år 2009, Förenade kungariket till 2020 och Österrike till 2033. Några medlemsstater, inbegripet Frankrike, Sverige, Italien och Spanien, erbjuder flexibel pension, vilket gör det möjligt för människor med kortare yrkeskarriär – således många kvinnor – att få full pension.

När det nya pensionssystemet planats in i Italien kommer samma flexibla pensionsålder att gälla för såväl män som för kvinnor. Mödrar kommer emellertid att ha möjligheten att gå i pension upp till ett år tidigare (vid tre barn eller fler) eller att få högre pension, motsvarande upp till två års ytterligare anställning (vid tre barn eller fler). En del andra förmåner eller fördelar av olika slag som är knutna till pensionsåldern eller pensionsstatusen kommer också att behöva utjämnas (i synnerhet invaliditetsförmåner och fördelar som erbjuds till pensionstagare, t.ex. lägre transportkostnader).

En annan särbehandling i fråga om män och kvinnor som accepteras i direktiv 79/7 gäller ersättning för vård av barn. Österrike, Tyskland, Grekland, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Förenade kungariket och sedan alldeles nyligen Sverige använder sig av detta alternativ. Som Europeiska gemenskapernas domstol nyligen konstaterade borde detta alternativ erbjudas på lika villkor för män och kvinnor i allmänna system. Lika behandling av mödrar och fäder måste tillämpas i system där pensionerna betraktas som lön, och vissa system inom den offentliga sektorn måste anpassas i denna riktning.

I Frankrike får mödrar tillgodoräkna sig intjänandeperioder oavsett om de har avbrutit sitt yrkesliv eller inte, som kompensation för att de har både yrkes- och familjeförpliktelser. Luxemburg har introducerat babyår (minst två år) för en av de två föräldrarna. I Tyskland kan pensionspoäng för vård av barn tilldelas endera fadern eller modern, och det är föräldrarnas sak att uppge vem som skall vara förmånstagare. Om ingen gemensam begäran från båda föräldrarna ges in skall pensionspoängen för vård av barn tilldelas modern. I Sverige erbjuds de till den förälder som har lägst inkomst om föräldrarna inte särskilt anger vilken av dem som skall vara förmånstagare.

5.2.3. Åtgärder för att gynna en förbättrad jämställdhet i pensionssystemen

Den huvudsakliga orsaken till kvinnors kortare yrkesliv är det faktum att de måste ta på sig det största ansvaret för familj och hushåll. Att ta hand om uppväxande barn innebär ofta att den förälder som har det största ansvaret för detta – vanligtvis modern – måste offra en del av sin yrkeskarriär och därför får lägre pension. I många lagstadgade pensionssystem räknas avbrott i yrkeslivet för vård av barn som pensionsgrundande och ger pensionspoäng. Dessa förmåner beräknas ofta utifrån den lägsta pensionsnivån. I vissa tjänstepensionssystem med större solidariska inslag ges också pensionspoäng för sådana perioder, men på strikt lika villkor för män och kvinnor i enlighet med bestämmelserna i artikel 141 i fördraget (lika lön för män och kvinnor).

Ledighet, t.ex. föräldraledighet, är ett viktigt verktyg för att göra det möjligt för kvinnor och män att förena ansvaret för arbete och familj. Systemen när det gäller bidrag och intjänade pensionspoäng skiljer sig mycket mellan medlemsstaterna. I elva medlemsstater tas ledighetsperioderna på ett eller annat sätt med vid beräkningen av minimipensionen. Å ena sidan kan ett generöst stöd genom direkta kontanta bidrag eller pensionspoäng uppmuntra fäderna att utnyttja ledigheten, men å andra sidan kan en längre bortovaro från arbetet få en negativ effekt på den sammanlagda sysselsättningen och kan äventyra moderns möjligheter att återgå till yrkeslivet.

När det gäller jämställdheten på arbetsmarknaden skulle det kunna vara mer effektivt att omfördela en del resurser från det generösa bidraget för tjänstledighet på heltid till en kombination av arbete och omsorg och att utveckla barnomsorgstjänster, som några medlemsstater föreslår. Vissa medlemsstater erbjuder deltidsarrangemang. Luxemburg erbjuder exempelvis ett bidrag på 1 650 euro per månad vid föräldraledighet, eller 825 euro för en förälder som arbetar deltid, och detta bidrag är pensionsgrundande för denna period. I Frankrike diskuteras för närvarande en "valfri" förmån, som skulle ersätta de olika befintliga förmånerna, och som föräldrar skulle kunna använda för att stanna hemma alternativt för att betala barnomsorgstjänster.

Med tanke på att kvinnorna förvärvsarbetar i mindre utsträckning än män och har lägre inkomster fortsätter efterlevandeförmånerna att vara ett viktigt sätt att säkerställa en tillräcklig levnadsstandard bland äldre kvinnor. Ett flertal länder (Österrike, Tyskland, Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket) har på olika sätt minskat dessa förmåner, eftersom kvinnorna blivit allt mindre beroende av dem, endera tack vare högre sysselsättning med åtföljande högre pensionspoäng eller till följd av andra politiska åtgärder som kommer att öka kvinnornas individuella pensionsrättigheter. Tyskland har t.ex. skurit ned efterlevandeförmånerna från 60 % till 55 % av makens pension, medan man samtidigt ökat pensionspoängen för vård av barn.

I Greklands rapport påpekas att villkoren för efterlevandeförmåner kan kunna leda till snedvridna incitament genom att gifta kvinnor garanteras högre inkomster genom härledda förmåner från makens pension än vad de skulle kunna tjäna på sin egen anställning. Det är troligt att också andra system för efterlevandeförmåner på ett icke önskvärt sätt kan påverka den enskilda personens val i fråga om anställning eller omgifte, men detta diskuteras inte i andra nationella strategirapporter.

I Sverige, där kvinnornas förvärvsverksamhet länge har varit hög, läggs större vikt vid individuella rättigheter än vid härledda rättigheter. Uppbyggnaden av pensionsrättigheter stöds av pensionspoäng för perioder av vård av barn. Efterlevandeförmåner utgår sedan 1990 på lika villkor för män och kvinnor, i form av en omställningspension som ger skäligt ekonomiskt stöd under en viss period efter en partners död. För överlevande makar under 65 år är perioden begränsad till 10 månader (12 månader år 2005). Omställningspension utbetalas dock alltid tills det yngsta barnet fyller tolv år. Det finns fortfarande en änkepension som endast betalas ut till kvinnor, men denna kommer att avvecklas över en längre tid. Änkor som gifte sig före 1990 är i allmänhet berättigade till denna förmån. Tjänstepensionssystemen erbjuder oftast efterlevandeförmåner.

Den svenska nationella strategirapporten behandlar inte de sociala konsekvenserna av att avveckla efterlevandeförmåner, men partnerns död skulle kunna innebära en betydande sänkning av den överlevande makens levnadsstandard. Ett intressant konstaterande är att det i Sverige finns en stor klyfta mellan män och kvinnor i fråga om den relativa inkomsten för personer över 65, jämfört med personer mellan 0 och 64 år (se diagram 17 under mål 2). Sverige tillåter att individuella premiepensioner (den fonderade delen av det nya svenska pensionssystemet som finansieras med 2,5 procentenheter av avgiften) överförs till den äkta makan/maken. Detta beslut kan tas varje år för totalbeloppet av de premiepensionspoäng som tjänats in under året. Ytterst få använder sig dock av denna möjlighet och avgiften för överföringen ligger på 14 %.

En viktig fråga är fördelningen av pensionsrättigheter i händelse av familjesplittring. I Förenade kungariket klargör man att många gifta kvinnor genom att ta på sig ansvaret för barn och hushåll har gjort det möjligt för sina makar att arbeta och bygga upp en bra pension. Detta innebär att makens pension avspeglar båda makarnas bidrag till äktenskapet. Sedan december 2001 kan pensionsrättigheternas värde delas vid äktenskapsskillnad. Detta är dock inte obligatoriskt. Delning av pension är också möjlig i Danmark, Irland och Tyskland, och är lagstadgad i Nederländerna. Tyskland har även infört möjligheten att dela pensionsrättigheter mellan makar som fortsätter att leva tillsammans, som ett sätt att göra pensionsrättigheterna individuella. Liknande alternativ diskuteras för närvarande också i Österrike.

5.2.4. *Slutsats: Pensionssystemens inverkan på jämställdheten*

Medlemsstaterna anpassar gradvis sina pensionssystem till de nya sociala och ekonomiska rollerna för män och kvinnor. De övergår från en tydlig särbehandling i pensionslagstiftningen, som gynnade hemmafruar, till nya bestämmelser som syftar till att underlätta avvägningen mellan ansvar för familjeliv och arbete för båda föräldrarna. Trots sådana åtgärder och kvinnors ökade förvärvsverksamhet kommer emellertid betydande skillnader att bestå mellan kvinnors och mäns pensionsrättigheter för en lång tid framöver. Det behövs ytterligare jämställdhetsbedömningar för att man skall förstå verkningarna av den senaste tidens reformer på den relativa situationen för kvinnor och män.

Förstärkningen av garantierna för minimiinkomster kan väntas minska riskerna för fattigdom, medan pensionspoäng för perioder av vård av barn eller äldre anhöriga bör öka de individuella rättigheterna. Efterlevandeförmåner, å andra sidan, visar en tendens att minska, vilket speglar den utveckling mot individuella rättigheter som blivit möjlig genom kvinnornas ökade förvärvsverksamhet. Den ökande betydelsen

av kompletterande pensioner kan få negativa följder för jämställdheten mellan kvinnor och män, trots att tillgången till tjänstepensionssystem förbättras i många medlemsstater. Även om det är helt klart att kvinnor har rätt till samma pensionsförmåner som män i förmånsbestämda tjänstepensionssystem finns risken att kvinnor i privata avgiftsbestämda system kan komma att få lägre pensionsförmåner på grund av könsspecifika försäkringstekniska faktorer (baserade på kvinnors högre genomsnittliga livslängd). I offentliga avgiftsbestämda pensionssystem (Sverige, Italien) kommer man att använda könsneutrala försäkringstekniska faktorer, så att kvinnor och män får samma årliga pension vid lika stora inbetalade avgiftsbelopp. I Nederländerna har man infört ett lagstadgat krav på lika förmåner för kvinnor och män också inom avgiftsbestämda system. Denna bestämmelse träder i kraft 2005.

Lissabon-målet att höja sysselsättningen bland kvinnor till 60 % är fortsatt långt under sysselsättningen bland män. När detta mål uppnås kommer det emellertid säkerligen att höja de framtida pensionsrättigheterna för kvinnor. För ytterligare utveckling kommer det att krävas förenade insatser från tre huvudsakliga politiska områden: socialpolitiken, sysselsättningspolitiken och familjepolitiken, i riktning mot en bättre fördelning av rättigheter och ansvar inom familjen, en bättre fördelning av förvärvsarbete och obetalt arbete mellan män och kvinnor, bättre ersättning för omsorgsinsatser till såväl kvinnor som män och bättre professionella omsorgstjänster som ett alternativ till avbrott i yrkeslivet.

5.3. Mål 11: Att visa pensionssystemens förmåga att möta utmaningarna

Göra pensionssystemen mera begripliga och anpassbara till förändrade omständigheter, så att medborgarna kan fortsätta att känna förtroende för dem. Ta fram tillförlitlig och lättförståelig information om de långsiktiga utsikterna för pensionssystemen, i synnerhet med hänsyn till den sannolika utvecklingen av förmåner och avgifter. Stödja bredast möjliga samförstånd vad gäller pensionspolitiken och pensionsreformerna. Förbättra metoderna för effektiv övervakning av pensionsreformer och pensionspolitik.

Om man uppnår de tio gemensamma mål som diskuterats hittills kommer de europeiska pensionssystemens framtid att vara säkrad. Detta är dock inte enbart en uppgift för teknokrater. Utan ett beslutsamt politiskt ledarskap och ett starkt stöd från befolkningen för nödvändiga reformåtgärder kommer det inte att vara möjligt att bygga solida pensionssystem. Att bygga upp säkra och stabila pensioner är en stor utmaning för en stat – frågorna är komplexa, förändringar tar lång tid att slå igenom till skillnad från den vanliga takten när det gäller politiska förändringar, men verkningarna för medborgarnas liv är djupgående. Sammanställandet och offentliggörandet av de nationella strategirapporterna bör bidra till den nödvändiga öppna debatten om reformerna för att förstärka pensionssystemen. En rationell debatt måste emellertid vara baserad på välgrundad information om den nuvarande och framtida situationen för pensionssystemen. Detta bör ligga till grund för ett brett samförstånd, en nödvändighet för att undvika återställaråtgärder efter varje val. Politiska beslutsfattare bör anstränga sig att förklara för medborgarna vad de kan förvänta sig av sina pensionssystem – och vad de själva måste göra för att förbereda sin pensionering.

5.3.1. Övervakning av pensionssystemen

Metoderna för övervakning av pensionssystemens sammanlagda ekonomiska situation, och i allt större utsträckning också deras verkningar för samhället, har förbättrats betydligt i många medlemsstater.

Några länder har infört lagstadgade skyldigheter att utvärdera de allmänna pensionssystemen. Den tyska regeringen måste överlämna en årlig rapport om pensionsförsäkringen till lagstiftaren. Denna skall innehålla prognoser över den nödvändiga avgiftsnivån för de kommande 15 åren. Vid ett tillfälle under varje valperiod skall rapporten också redovisa en undersökning av pensionstagarnas inkomstsituation. I Irland kräver lagen en försäkringsteknisk granskning av socialförsäkringsfonden vart femte år, och den första rapporten täcker perioden 2001 - 2056. Dessutom har den nationella hushållsundersökning som genomförs varje kvartal anpassats för att försöka kartlägga förbättringar av tjänstepensionernas täckningsgrad (regeringen har målsättningen att täcka 70 % av befolkningen över 30 år, och en översyn av läget skall genomföras senast år 2005).

Den fortlöpande övervakningen av de viktigaste parametrarna i ett pensionssystem är en förutsättning för mer eller mindre automatiska anpassningsmekanismer. Sverige och Italien har gått längst i denna riktning genom att fastställa avgiftsnivån och bygga in automatiska stabilisatorer i systemet, som skall justera förmånerna allt eftersom den *medellivslängden* stiger eller antalet avgiftsbetalande minskar. Systemet övervakas genom rapporter som sammanställs av riks-försäkringsverket. I Tysklands fall kommer regeringen att vara skyldig att föreslå justeringar om de prognoser som nämnts ovan indikerar att målen när det gäller avgifts- eller förmånsnivåer inte kommer att uppnås.

Grekland, Frankrike och Belgien påpekar att komplexiteten i deras system gör det svårt att ge tillförlitliga uppgifter om systemens framtidsutsikter. Frankrike har emellertid utvecklat olika statistiska verktyg som också kommer att möjliggöra simuleringar av pensionssystemet på medellång och lång sikt, och informationen från de många olika systemen håller på att centraliseras. Även Finland planerar att förbättra insamlingen av harmoniserade uppgifter från pensionsinstitut, och de första resultaten väntas offentliggöras 2003. Förenade kungariket utvecklar för närvarande en ny dynamisk mikrosimuleringsmodell för den långsiktiga analysen av pensionspolitiken. Detta kommer att göra det möjligt att uppskatta pensionstagarnas inkomstsituation inom ramen för olika antaganden om offentliga och privata pensionsförsäkringar och ekonomiska parametrar, och på det sättet förena ekonomiska och sociala aspekter.

När det gäller information om privata pensionsförsäkringar uppger man i den nederländska nationella strategirapporten att tillsynsmyndigheten PVK (Pensioen- en verzekeringskamer) har varit skyldig att samla in årliga uppgifter om kompletterande pensioner, inklusive den täckning och de förmåner som erbjuds. I Danmark, där avgiftsbestämda pensionssystem dominerar, har tyngdpunkten lagts på uppgifter om ekonomiska resultat. Den danska finansinspektionen offentliggör jämförbara ekonomiska uppgifter som täcker de administrativa kostnaderna för systemen och avkastningen på tillgångarna.

I vissa länder (exempelvis Spanien och Österrike) har man beställt särskilda rapporter som lagts till grund för diskussioner om reformer. En omfattande

ekonomisk analys av den allt äldre befolkningens inverkan på de offentliga finanserna, hälsovård och pensioner i Nederländerna har offentliggjorts av den centrala planeringsbyrån och har lagts till grund för politiskt beslutsfattande. Man rekommenderar en uppdatering av analysen vart fjärde år.

Finland är det enda land som nämner opinionsundersökningar om allmänhetens förtroende för pensionssystemet. Dessa genomförs då och då för att följa allmänhetens syn på pensionssystemet. Den senaste ägde rum i slutet av 2001 och visade att förtroendet ökar.

Det finns helt klart mycket kvar att förbättra i de flesta av medlemsstaterna, men det är endast Grekland som redovisar en mycket kritisk sammanställning av den egna situationen vad gäller övervakningen av pensionssystemet. Det centrala temat i den grekiska rapporten är att bygga upp ett förtroende för systemet. I rapporten betonas att det är nödvändigt att skapa strukturella förändringar för att den sorts informationsåtgärder som planeras inom ramen för detta mål skall kunna genomföras. Insynen försvåras av att systemet är splittrat och lagstiftningen komplicerad. Det sägs dessutom att det är många fonder som inte uppfyller den lagstadgade skyldigheten att genomföra försäkringstekniska granskningar vart femte år. Man kan räkna med att situationen förbättras genom att fonder konsolideras till större enheter och att en nationell försäkringsteknisk myndighet inrättas.

5.3.2. Mekanismer för upprättande av politiskt samförstånd

De åtgärder som beskrivs ovan kommer att bidra till en bättre informerad politisk diskussion i medlemsstaterna och förhoppningsvis stärka samförståndet om de politiska åtgärder som krävs. Behovet av att nå samförstånd erkänns allmänt, och flera medlemsstater rapporterar om strukturer där alla berörda parter deltar i utvecklingsarbetet.

I flera nationella strategirapporter betonas det att arbetsmarknadens parter har en ledande roll. Detta är uppenbart i fråga om tjänstepensionssystem som baseras på kollektivavtal (som i Danmark och Nederländerna). De spelar emellertid även en viktig roll i vissa lagstadgade pensionssystem. I Finland utformas det inkomstgrundade pensionssystemets framtid genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter, som sedan omvandlas till lagstiftning av parlamentet. Arbetsmarknadens parter är också företrädare i många av de rådgivande organ som finns inom EU.

Två länder betonar särskilt partiövergripande överenskommelser. Sverige uppger att det nya pensionssystemet är ett resultat av det arbete som utfördes av företrädare för alla partier mellan 1991 och 1994. Fem av de sju partierna i riksdagen stödde reformförslaget och fortsatte samarbetet inom en genomförandegrupp som förberedde antagandet av reformen 1998 och som fortsätter att övervaka reformens genomförande. Den spanska Toledopakten består av ett antal rekommendationer som utfärdades av parlamentet 1995, efter expertutfrågningar i ett parlamentariskt utskott bestående av företrädare från hela det politiska fältet. Men till skillnad från i Sverige omvandlades de rekommendationer som utfärdades av parlamentet inte direkt till regeringspolitik, utan överlämnades först till de största fackförbunden som nådde en överenskommelse med regeringen i oktober 1996. I april 2001 trädde ett nytt avtal om reformer mellan regeringen och arbetsmarknadens parter i kraft för perioden fram

till 2004, som särskilt täcker minimipensioner, pensionsreservfonden och flexibel pensionering.

Samarbete och samförstånd anses som en central faktor vid utformningen av politiken i Irland där pensionsstrategin bygger på omfattande samråd och överenskommelser med arbetsmarknadens parter, grupper av företrädare och näringslivet. Målen ingår i de nationella partnerskapsavtalen. Förenade kungariket har ett mindre institutionaliserat tillvägagångssätt än de flesta andra medlemsstater. Reformerna förbereds genom rådgivande dokument som används som en grund för diskussioner med en rad berörda parter, däribland företrädare för näringslivet och arbetstagarerna, men också pensionärsorganisationer och pensionsinstitut.

5.3.3. *Information till förmånstagarna*

Att ge förmånstagarna information om deras intjänade rättigheter och framtida pensionsnivåer innebär ett stort åtagande. Sådan information är kanske inte formellt bindande, men den skapar förväntningar som sätter press på de ansvariga för ett pensionssystem att tillhandahålla dessa förväntade förmåner. Bättre information till förmånstagarna kan således ses som ett tecken på att regeringar och pensionsförvaltare är förvissade om att de kan ge bra förmåner i framtiden.

Medlemsstaterna rapporterar om avsevärda förbättringar i fråga om den information som förmånstagarna får om sina lagstadgade pensionsrättigheter. Medan det traditionella tillvägagångssättet verkar vara att enbart informera på begäran, och huvudsakligen när det gäller människor som är nära pensionsåldern, är den nya trenden uppenbarligen att tillhandahålla regelbundna pensionsprognoser till alla som omfattas av systemet. Sverige banade väg för detta tillvägagångssätt med ”det orange pensionskuvertet”, som sedan 1999 varje år skickas till alla personer som täcks av det allmänna pensionssystemet. Kuvertet innehåller information om de pensionsrättigheter som förvärvats under föregående år, det totala fiktiva pensionsbehållningen och en prognos om den framtida pensionen vid olika antaganden om ekonomisk tillväxt, avkastningsnivå och pensionsålder.

Tyskland kommer att följa ett liknande tillvägagångssätt från 2004 och framåt, då lagstadgade pensionsförsäkringsinstitut måste skicka årliga rapporter med pensionsinformation till alla försäkrade personer över 27 år. Rapporten innehåller hittills intjänade pensionsrättigheter och det pensionsbelopp som skulle betalas ut i händelse av arbetsoförmåga. Dessutom omfattar rapporten en uppskattning av den framtida ålderspensionen, baserad på antagandet att den aktuella anställningen fortsätter fram till pensionsåldern. Försäkrade personer över 54 år kommer vart tredje år att få en pensionsprognos med information om pensionsbeloppet enligt gällande lagstiftning.

Inom den privata sektorn i Finland skickar man ut uppgifter om intjänade pensionsrättigheter inom 12 månader efter det att ett anställningskontrakt inom den privata sektorn har löpt ut. Kommunalanställda över 35 år får en rapport en gång vart femte år. I Portugal har man genom en ny lag från 2000 infört en förpliktelse att regelbundet ge försäkrade personer information om deras pensionsrättigheter.

I ett flertal nationella strategirapporter presenteras initiativ för att ge tillgång till pensionsinformation via Internet. Detta kan röra allmän information om gällande lagstiftning (Österrike) eller information om den egna pensionen (Finland, Danmark,

Portugal). Personer som omfattas av det allmänna pensionssystemet i Frankrike har en lagstadgad rättighet till personlig information om sina pensionsrättigheter så snart de fyllt 58 år. Simulerade pensionsrättigheter baserade på typfall finns på Internet.

Bättre tillgång till information gäller inte enbart lagstadgade system. I vissa fall kan lagstiftningen om utlämnande av information ha kommit längre i privata pensionsförsäkringar än i offentliga system. I Belgien måste arbetsgivare lämna årlig information om hittills intjänade rättigheter och om det datum när de förfaller till betalning. Danmark har redan rapporteringsplikt för livförsäkringsbolag och sektorsinriktade pensionsfonder, och planerar att utvidga denna plikt till företags pensionsfonder. Webbplatsen *PensionsInfo* är ett gemensamt initiativ av myndigheterna och privata pensionsinstitut, och syftar till att ge individuella förmånstagare en övergripande bild av deras pensionssituation. Innehavare av de nya *Personal Retirement Savings Accounts* (privata pensionssparkonton) i Irland kommer att ha rätt att regelbundet få aktuella uppgifter om det nuvarande och det uppskattade värdet på de förmåner de kan förvänta sig. Personer som omfattas av tjänstepensionssystem i Luxemburg har rätt att få regelbunden information om framtida pensionsförmåner i slutet av sitt yrkesliv och om garanterade rättigheter i händelse av byte av arbete eller vid arbetsgivares insolvens. Den brittiska regeringen arbetar tillsammans med arbetsgivare och pensionsinstitut på att tillhandahålla frivilliga ”kombinerade pensionsprognoser” som täcker statliga och privata pensioner. Dessutom kommer man från april 2003 att kräva att försäkrade i avgiftsbestämda pensionssystem skall få en årlig bild av sin framtida pension med utgångspunkt från olika antaganden.

Bättre individuell information kommer att öka medvetenheten om pensionsfrågorna men detta medför inte nödvändigtvis att enskilda kan vidta lämpliga åtgärder om de anser att de borde göra mer för att bidra till sin pension. Förenade kungariket har startat en informationskampanj om pensioner för att öka medvetenheten om det nödvändiga i att pensionsspara, och om de alternativ som finns.

5.3.4. *Slutsats: Information som ett medel att driva på förändringen*

Mål 11 kan verka vara mindre väsentligt än de tidigare tio målen, men det kan få en stor betydelse för pensionssystemens framtid. En hög grad av samförstånd har varit ett nödvändigt villkor för att framgångsrikt kunna genomföra reformerna. Inom ramen för större delen av det reformarbete som nämnts här har det också skapats mekanismer som syftar till att fortsatt säkerställa kontinuiteten och som vid behov kan ligga till grund för fortsatta diskussioner. Högkvalitativ information om pensionssystemen, för såväl politiska beslutsfattare som medborgare, borde göra det lättare att nå det nödvändiga samförståndet kring reformerna – och skulle exempelvis kunna öka stödet för automatiska stabiliseringsmekanismer, om det kan visas att riskerna är godtagbara.

Regelbunden information till enskilda om deras pensionsrättigheter gör det möjligt för dem att ta ansvar för sin egen pension. Det skulle kunna förändra själva karaktären hos vissa pensionssystem och påskynda utvecklingen mot system där intjänandet av rättigheter sker mera linjärt och är tätare knutet till avgifter eller andra insatser som kan belönas genom pensionsrättigheter (exempelvis vårdansvar).

Det är tydligt att möjligheten att tillhandahålla relevant information i mycket hög grad beror på systemets art. Tillvägagångssätt som utvecklats inom det mycket

integrerade svenska systemet, eller planerats för det tyska systemet, behöver sålunda inte vara lätta att omsätta i andra system. Det är dock tydligt att medlemsstaterna fäster stor vikt vid denna fråga och att det finns ett betydande utrymme för utbyte av goda exempel på detta område.

6. ALLMÄNNA SLUTSATSER OCH FORTSATTA ÅTGÄRDER

6.1. Att uppnå de gemensamma målen

I de nationella strategirapporterna beskrivs ett flertal positiva förändringar när det gäller att uppnå de gemensamma målen. De visar att medlemsstaterna är fast beslutna att ta itu med de ekonomiska utmaningarna utan att undergräva de sociala målen för sina pensionssystem. Denna avvägning mellan sociala och ekonomiska aspekter är nyckeln till pensionsreformernas politiska framgång.

Tillräckliga pensioner

Att förhindra social utslagning – Alla medlemsstater har infört obligatorisk anslutning till pensionssystem för att se till att människorna i vanliga fall tjänar in pensionsrättigheter som i mån av möjlighet bidrar till deras ekonomiska oberoende när de är äldre. Dessutom finns det pensioner som garanterar att äldre som av en eller annan orsak inte själva har tjänat in tillräckligt stor pensionsrätt får en minimiinkomst. Tack vare pensionssystemen är ålderdom för en stor del av befolkningen inte längre synonymt med fattigdom. Inkomstuppgifter ur den europeiska hushållsundersökningen visar att fattigdomsrisk (dvs. en inkomst under 60 % av medianinkomsten) 1998 för personer över 65 år bara var något högre än för personer under 65 år. I vissa länder är fattigdomsrisk dock fortfarande högre för äldre, särskilt äldre kvinnor. I de nationella strategirapporterna redogör medlemsstaterna för diverse åtgärder som skall minska fattigdomsrisk, till exempel minimiinkomstgarantier och olika kontantförmåner och vårdförmåner. Dessutom kommer framtidens pensionstagare, särskilt kvinnorna, förmodligen att tjäna in större pensionsrätt under sitt yrkesverksamma liv.

Att ge människor möjlighet att behålla sin levnadsstandard – Pensionssystem som består av fasta eller inkomstgrundade pensioner (första pelaren), privata tjänstepensionssystem (andra pelaren) eller individuellt pensionssparande (tredje pelaren) innebär att de flesta européer har goda möjligheter att upprätthålla sin levnadsstandard efter det att de gått i pension. Detta ser man på att den genomsnittliga inkomstnivån för personer över 65 år ligger på nästan 90 % av genomsnittsinkomsten för personer under 65 år. Första pelarens pensioner står för största delen av pensionsinkomsterna och i de flesta medlemsstater förväntas dessa pensioner vara den viktigaste inkomstkällan för äldre också i framtiden. I de nationella strategirapporterna beskrivs ett flertal pensionsreformer som genomförts i syfte att bromsa de offentliga pensionsutgifternas ökning i framtiden och lämna ett större utrymme för privata pensioner. Ett viktigt sätt att se till att pensionerna är tillräckliga i framtiden är att ge människor möjlighet att tjäna in ytterligare pensionsrättigheter genom att gå i pension senare. Tjänstepensionerna och de privata pensionerna utvecklas också i många medlemsstater och tack vare dessa kan lägre inkomster från första pelarens system ersättas med högre förmåner från privata system. Man förväntar sig dock inte att de frivilliga pensionerna automatiskt kommer att kompensera de brister som uppstår på grund av minskade allmänna pensioner. Allt fler länder har därför givit arbetsmarknadens parter möjlighet att upprätta sektorsvisa pensionssystem som grundar sig på obligatoriska kollektivavtal och gör det möjligt att uppnå en högre täckning.

Att främja solidaritet – Medlemsstaternas pensionssystem inom första pelaren bygger starkt på omfördelning, bland annat i form av garanterade minimipensioner eller möjlighet att tillgodoräkna vissa perioder då man inte haft pensionsgrundande

inkomst (t.ex. arbetslöshet, studier, föräldraledighet). Detta strider inte mot strävan efter starkare koppling mellan avgifter och förmåner, särskilt när de solidariska inslagen finansieras med medel ur allmänna budgetar. Det kan också finnas starka solidariska inslag i tjänstepensionssystem som grundar sig på kollektivavtal. Den senaste inkomstundersökningen tyder på att inkomstskillnaderna bland de äldre i EU är något mindre än bland hela befolkningen.

Ekonomiskt stabila pensionssystem

Att höja sysselsättningsnivåerna – Alla medlemsstater anser att satsningarna på att höja sysselsättningen är en viktig del av den långsiktiga strategin för att skapa stabila pensioner. Högre sysselsättningsintensitet innebär att fler människor kan ta ansvaret för finansieringen av förmånerna och att nivån på dessa förmåner därigenom kan bibehållas. Prognoser om de offentliga pensionsutgifterna²¹ ger vid handen att om de sysselsättningsmål som fastställdes i Lissabon skulle uppnås och om sysselsättningen fortsatte att öka efter 2010 skulle de offentliga pensionsutgifternas ökning i procent av BNP kunna minskas med ungefär en tredjedel fram till 2050, jämfört med grundscenariot med en oförändrad politik. Detta innebär att en högre sysselsättningsintensitet i sig inte kan lösa problemet med pensionssystemens ekonomiska stabilitet.

Att förlänga arbetslivet – För närvarande pensionerar sig de flesta européer innan de uppnår den lagstadgade pensionsåldern. Om man kunde höja den faktiska pensionsåldern med ett år utan att utöka pensionsrättigheterna skulle de förväntade pensionsutgifterna minska med 0,6-1 procentenheter av BNP fram till 2050. Detta innebär att en höjning av den faktiska pensionsåldern med ett år skulle absorbera ungefär 20 % av den genomsnittliga förväntade ökningen av pensionsutgifterna 2050. Medlemsstaterna har förklarat att de vill begränsa uttaget av förtidspensioner och att de håller på att reformera systemen för förtidspensioner och arbetsmarknadspolitik för att främja aktivt åldrande²². I många fall räcker emellertid reformtakten inte till för att uppnå målen från Stockholm och Barcelona om en högre sysselsättning bland äldre arbetstagare (50 % senast 2010 jämfört med 38,5 % idag) och för att höja den faktiska pensionsåldern med fem år senast 2010.

Att göra pensionssystemen stabila genom sunda offentliga finanser – En del medlemsstater har infört, eller kommer att införa, övergripande strategier för att garantera pensionssystemens och överlag de offentliga finansernas stabilitet, i enlighet med den tredelade strategi (att höja sysselsättningen, minska statsskulden och omdana pensionssystemen) som ingår i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. I de flesta medlemsstaterna kommer dock utgifterna för de allmänna pensionerna enligt prognoserna att öka kraftigt och dessutom hindras vissa länder fortfarande av stora skulder och ett behov av att konsolidera budgeten. Det krävs ytterligare reformer inom alla tre områdena, särskilt flera pensionsreformer i de medlemsstater som ännu inte vidtagit åtgärder för att garantera långsiktig stabilitet i sina pensionssystem. Detta framfördes i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken 2002, där man underströk att det behövs pensionsreformer för att ställa pensionssystemen på "en stabil ekonomisk grund" och där man riktade ett flertal rekommendationer till medlemsstaterna.

²¹ Gjord av medlemsstaterna 2001 med stöd av Kommittén för ekonomisk politik.

²² Gemensam rapport till Europeiska rådet i Barcelona om att öka andelen arbetstagare och främja aktivt åldrande.

Att justera förmåner och avgifter på ett väl avvägt sätt – Medlemsstaterna är fast beslutna att hålla pensionerna på en tillräcklig nivå trots den demografiska förändringen men de inser också att man inte kan göra detta genom att belasta kommande aktiva generationer för tungt. För att motverka eventuella negativa effekter för sysselsättningen bör man nogsamt undvika att höja det totala skattetrycket, särskilt på arbete, samt skapa varaktig balans mellan skatter på arbete å ena sidan och andra skatter, bland annat på kapital, å andra sidan. Ingen medlemsstat anser att de ökade pensionsutgifterna kan finansieras enbart genom höjda avgifter. Flera medlemsstater har tvärtom fastställt ett tak för avgifterna. När det gäller de nya avgiftsbestämda pensionssystemen med fiktiv pensionsbehållning justeras förmånerna automatiskt så att pensionssystemens ekonomiska balans bibehålls, särskilt mot bakgrund av att den förväntade livslängden ökar. Med beaktande av de ekonomiska följderna för pensionssystemen av att de stora efterkrigskullarna går i pension, har ett flertal medlemsstater inrättat reservfonder i de allmänna pensionssystemen i syfte att undvika stora avgiftshöjningar. En del tror att de kommer att ha råd med större överföringar från den allmänna budgeten till de allmänna pensionssystemen tack vare minskade skulder och därmed minskade räntebetalningar i framtiden – eller tack vare ökade skatteintäkter från uppskjuten beskattning på framtida pensionsförmåner. Många medlemsstater har vidtagit åtgärder för att gradvis minska ersättningsnivåerna inom de allmänna pensionssystemen samtidigt som de förbättrat möjligheterna för privata kompletterande pensioner.

Att se till att fonderade pensioner är tillräckliga och ekonomiskt sunda – Ekonomisk stabilitet är inte bara en angelägenhet för de allmänna pensionerna som finansieras genom fördelning. Fonderade pensioner beror på hur finansmarknaden utvecklas. Riskerna med fonderade pensioner kan minskas väsentligt genom effektiv övervakning och sund förvaltning av tillgångarna. Man har tagit ett stort steg framåt när det gäller sunda regelverk för fonderade pensioner i hela EU. Det direktiv om tjänstepensionsinstitut som för närvarande diskuteras i rådet och Europaparlamentet kommer att få stor betydelse. Man har också gjort framsteg när det gäller att minska förvaltningskostnaderna för privata pensioner, eftersom dessa vanligen är betydligt högre än inom de allmänna pensionssystemen. En av de stora fördelarna med detta kan vara att de privata pensionerna blir mer överkomliga, vilket skulle förbättra tillgången till dem.

Modernisering av pensionssystemen

Att anpassa sig till mer flexibla anställningsmönster och yrkeskarriärer – Lagstadgade system svarar på det hela taget väl mot utmaningen att tillhandahålla pensioner för arbetstagare med atypiska anställningar (deltidsanställda, tillfälligt anställda och egenföretagare) och rörliga arbetstagare. Däremot utgör systemen under andra pelaren fortfarande ett problem i fråga om båda grupperna. I de medlemsstater där tjänstepensionssystemen är välutvecklade är man medveten om problemen och har börjat söka lösningar på dem genom lagstiftning eller kollektivavtal. Trots de förbättringar som åstadkommits i många av medlemsstaterna kan situationen inte ännu betraktas som tillfredsställande. Arbetstagare med atypiska anställningar omfattas inte i lika hög grad av tjänstepensionssystemen och i många medlemsstater tenderar arbetstagare som byter jobb att avsluta sitt yrkesliv med sämre tjänstepensionsrättigheter än arbetstagare som stannar kvar hos samma arbetsgivare.

Att skapa ökad jämställdhet mellan kvinnor och män – Medlemsstaterna håller gradvis på att anpassa sina pensionssystem i enlighet med hur mäns och kvinnors sociala och ekonomiska roller förändras. De har övergått från direkt diskriminering i pensionslagstiftningen, som gynnat icke-förvärvsarbetande makar (t.ex. hemmafruar), till nya bestämmelser som skall göra det lättare för båda föräldrarna att kombinera familjeansvar och arbete. Men trots sådana åtgärder och trots kvinnors ökade deltagande på arbetsmarknaden kommer väsentliga skillnader mellan kvinnors och mäns pensionsrätt att kvarstå för en lång tid framöver. För att man skall kunna förutse effekterna av de reformer som nyligen genomförts, särskilt hur utvecklingen av kompletterande pensionssystem påverkar mäns och kvinnors relativa situation, måste man göra ytterligare jämställdhetsbedömningar.

Att visa pensionssystemens förmåga att möta utmaningarna – De flesta medlemsstater har försökt förbättra insynen i pensionssystemen genom systematisk information till de enskilda individerna om deras pensionsrätt och genom regelbunden övervakning av pensionssystemets totala kapacitet och stabilitet. Detta är viktigt dels för att de enskilda individerna skall kunna planera för sin pensionering och sörja för att de kan uppnå den önskade levnadsstandarden, dels för att garantera systemets genomförbarhet och stabilitet på lång sikt och bygga upp allmänhetens förtroende för pensionssystemens framtid. Genom kvalitativ information om pensionssystemen till politiska beslutsfattare och vanliga medborgare borde det också bli lättare att åstadkomma det samförstånd som behövs för reformarbetet. Regelbunden information till de enskilda individerna om deras pensionsrättigheter ger dem möjlighet att ta ansvar för sin egen pension. Det skulle kunna ändra själva karaktären hos pensionssystemen och påskynda utvecklingen mot system inom vilka intjänandet av rättigheter är mer linjärt och närmare knutet till avgifter eller andra insatser som kan belönas med pensionsrätt (t.ex. vårdansvar).

Den drivande kraften bakom reformprocessen för att säkra stabila och tillräckliga pensioner måste hållas oförändrad. Dessa reformer skall ses mot bakgrund av medlemsstaternas samordnade arbete för att genomföra den tillväxtstrategi som fastställdes vid toppmötet i Lissabon, bland annat i fråga om strukturreformer, skattereformer och bättre och produktivare offentliga investeringar. Åldrandets verkningar kommer att slå igenom i pensionssystemen under de kommande tio åren i de flesta medlemsstater. Det brådskar därför med att införa trovärdiga och effektiva strategier och att ge tydliga signaler till medborgarna om vad de kan förvänta sig av pensionssystemen och vad de måste göra för att få en tillräckligt hög levnadsstandard efter pensioneringen.

6.2. Ytterligare samarbete på EU-nivå

Pensionsreformen är nästan en kontinuerlig process i de flesta länder och effekten av genomförda reformer måste utvärderas för att se om de önskade resultaten i **ekonomiskt** och socialt avseende har uppnåtts. Detta första omfattande informationsutbyte bör därför följas upp på ett antal olika sätt.

En prioriterad fråga måste vara att försöka få fram gemensamma indikatorer för att kunna mäta i vilken utsträckning de gemensamma målen har uppnåtts. Arbete på detta pågår i arbetsgruppen för indikatorer inom Kommittén för socialt skydd och, när det gäller den **ekonomiska** stabiliteten, i arbetsgruppen om åldrandet som inrättats av Kommittén för ekonomisk politik. Indikatorerna bör inte enbart gälla

nuläget eller de senaste åren (uppgifterna från den europeiska hushållsundersökningen gäller situationen för fyra till fem år sedan). Så långt som möjligt bör de också innehålla prognoser för framtiden, på samma sätt som de indikatorer för långsiktig stabilitet som används vid bedömningar enligt stabilitets- och konvergensprogrammen. Andra exempel på detta är de utgiftsprognoser som gjorts i arbetsgruppen om åldrandet eller försöken att räkna ut kommande ersättningsnivåer i arbetsgruppen för indikatorer inom Kommittén för socialt skydd. Utöver indikatorerna för individuella mål kan det också vara till nytta att regelbundet utvärdera det totala förtroendet för pensionssystemen på det sätt som har gjorts i Finland.

De senaste uppgifterna från den europeiska hushållsundersökningen gäller situationen år 1998, dvs. före många av de viktiga reformer som redovisas i de nationella strategirapporterna, och visar att ca 20 % av de äldre européerna riskerar att hamna i fattigdom. Högre kvalitet och större aktualitet när det gäller de inkommande uppgifterna måste prioriteras om man skall kunna övervaka att pensionerna blir tillräckliga. Dessutom måste man arbeta på de indikatorer som beskriver huruvida pensionerna kommer att vara tillräckliga i framtiden, särskilt mot bakgrund av reformerna av pensionssystemen och utvecklingen av andra pelarens pensionssystem.

De nationella strategirapporterna och den första expertöversynen av pensionerna som genomfördes på grundval av rapporterna den 23-24 oktober 2002 bekräftade att länderna har mycket att lära av varandra. Sådant informations- och erfarenhetsutbyte kan fördjupas genom att man koncentrerar sig på särskilda frågor.

Detta samarbete om pensionerna måste utsträckas till de nya medlemsstaterna. Europeiska rådet uppmanade vid sitt möte i Göteborg kandidatländerna att omsätta unionens ekonomiska, sociala och miljörelaterade mål i sin nationella politik. Att bygga upp tillräckliga, stabila och moderna pensionssystem ingår i de mål som skall omsättas i nationell politik, och rådet och kommissionen uppmuntrar kandidatländerna att här dra nytta av medlemsstaternas erfarenheter, som beskrivs i denna rapport.

Kandidatländerna skulle särskilt kunna uppmanas att utarbeta sina egna strategirapporter med utgångspunkt i de elva gemensamma målen. Förberedande möten med kommissionen skulle kunna äga rum i slutet av våren eller början av sommaren så att kandidatländerna kan utveckla sina strategier och lägga fram sina rapporter direkt efter anslutningen.

Slutligen bör det erinras om att Kommittén för socialt skydd och Kommittén för ekonomisk politik i en gemensam rapport om mål och arbetsmetoder på pensionsområdet, som lades fram för Europeiska rådet i Laeken i december 2001, uppmanade kommissionen och rådet att före utgången av 2004 utvärdera målen och arbetsmetoderna och att besluta om målen, arbetsmetoderna och tidsplanen för den fortsatta samordningen av pensionerna. Detta kommer att göras med beaktande av de nya medlemsstaternas rapporter samt eventuella uppdateringar av de nuvarande 15 medlemsstaternas strategirapporter.

BILAGA – SAMMANFATTNING FÖR VARJE LAND

I detta avsnitt presenteras kortfattat huvuddragen i varje medlemsstats pensionssystem, de största utmaningarna dessa system står inför och de reformåtgärder som har vidtagits för att anta dessa utmaningar. Dessutom ges en del statistiska bakgrundsuppgifter om pensionstagarnas inkomstsituation, om de offentliga pensionsutgifternas nivå i dag med en prognos om hur de kommer att utvecklas (i procent av BNP) samt om de politiska förutsättningarna att förbättra pensionernas ekonomiska stabilitet.

De här statistiska uppgifterna ger naturligtvis inte en fullständig bild av situationen men de är ändå nyttiga när det gäller att ge bättre kunskaper om pensionstagarnas situation och om pensionssystemen i medlemsstaterna. Arbetsgruppen för indikatorer inom Kommittén för socialt skydd och arbetsgruppen för den äldre befolkningen inom Kommittén för ekonomisk politik håller fortfarande på att ta fram allsidiga gemensamma indikatorer, vilket är ett enormt arbete. Uppgifterna i tabellerna bör därför inte utnyttjas som indikatorer för att rangordna länderna enligt de resultat de uppnått.

Det är första gången man på EU-nivå försöker göra prognoser om de offentliga pensionsutgifterna fram till år 2050. De är i första hand uppskattningar av hur det faktum att befolkningen blir allt äldre kommer att påverka de offentliga pensionsutgifterna. Som i alla prognoser av detta slag bör slutsatserna tolkas med försiktighet.

Syftet med prognoserna var att göra en jämförande utredning om de offentliga finansernas ekonomiska stabilitet på lång sikt i EU-länderna. Rådet (ekonomi och finans) har beslutat att detta arbete skall upprepas, möjligen 2005 då det kommer att finnas nya folkräkningsuppgifter som kan utgöra en stabil grund för nya befolkningsprognoser. Dessutom har man också för avsikt att justera metoderna för utgiftsprognoserna. Bland annat kommer man att inkludera framtida intäkter och andra slag av sociala utgifter som kanske påverkas av den demografiska utvecklingen (särskilt vård och äldreomsorg). Dessa frågor diskuteras i arbetsgruppen för den äldre befolkningen inom Kommittén för ekonomisk politik.

Prognoserna är vidare främst inriktade på offentliga pensionsutgifter, bland annat behovsprövade förmåner vid ålderdom, och de gäller alltså inte privatfinansierade pensioner. Det kan konstateras att privatfinansierade pensioner är mycket vanligare i en del medlemsstater än i andra. När det gäller äldre människors levnadsstandard i framtiden arbetar man fortfarande med att ta fram indikatorer för att beskriva hur pensionstagarnas ersättningsnivåer kommer att utvecklas i ett antal hypotetiska fall, eventuellt genom att använda olika slag av mikrosimulering.

Statistiska bakgrundsuppgifter till den gemensamma rapporten om pensioner: Information om de metoder som använts

Risken för fattigdom är en indikator på andelen personer vars ekvivalerade disponibla inkomst är under en viss fattigdomsgräns. Med ekvivalerad disponibel inkomst avses hushållets sammanlagda disponibla inkomst delad med dess

”ekvivalenta storlek” för att beakta dess storlek och sammansättning²³. Fattigdomsgränsen definieras som 50 eller 60 % av det nationella medianvärdet för den ekvivalerade disponibla inkomsten. Inkomster från ägarbebodda bostäder eller från bostäder som man hyr under marknadshyran – dvs. fiktiva hyresinkomster – omfattas inte av definitionen av inkomst. Om man beaktade detta slags inkomst skulle mätningen av risken för fattigdom kunna ge ett helt annat resultat. *Källa*: Europeiska gemenskapens hushållsundersökning 1999 (version av användardatabasen från december 2002). Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära, vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över). Uppgifterna gäller de enskilda personernas sociodemografiska förhållanden 1999 och deras inkomstsituation året innan, dvs. 1998, eftersom uppgifterna om årsinkomst (som räknas ut på grundval av de enskilda individernas och hushållets samtliga inkomster) i den europeiska hushållsundersökningen hänför sig till året före undersökningen.

Ojämn inkomstfördelning (eller förhållandet mellan inkomstkventilerna) definieras som förhållandet mellan totalinkomsten för de 20 % högst avlönade personerna (övre inkomstkventilen) i en viss befolkning och totalinkomsten för de 20 % lägst avlönade personerna i samma befolkning (undre inkomstkventilen). Inkomst skall tolkas som ekvivalerad disponibel inkomst och avser hushållets sammanlagda disponibla inkomst delad med dess ”ekvivalenta storlek”. I definitionen av inkomst ingår inte fiktiva hyresinkomster. *Källa*: Europeiska gemenskapens hushållsundersökning 1999. Uppgifterna gäller de enskilda personernas sociodemografiska förhållanden 1999 och deras inkomstsituation året innan, dvs. 1998, eftersom uppgifterna om årsinkomst (som räknas ut på grundval av de enskilda individernas och hushållets samtliga inkomster) i den europeiska hushållsundersökningen hänför sig till året före undersökningen.

Också när det gäller indikatorn på **inkomst för personer över 65 år i förhållande till inkomst för personer i åldern 0-64 år** definieras inkomsten som ekvivalerad disponibel inkomst (se ovan).

Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050): den förväntade sammanlagda ökningen av de offentliga pensionsutgifterna mellan 2000 och 2050 anges i procentenheter av BNP och delas upp efter de viktigaste faktorerna. Den algebraiska summan av dessa faktorerers bidrag är lika med totalvärdet plus ett restvärde.

Dessa prognoser utgör uppskattningar av hur det faktum att befolkningen blir allt äldre kommer att påverka de offentliga pensionsutgifterna. Grundscenariot förutsätter att politiken vad gäller pensionssystemet inte förändras. Resultaten redovisas i tabellerna. De bakomliggande antagandena om befolkning och makroekonomisk utveckling är de som man enats om i arbetsgruppen för den åldrande befolkningen inom Kommittén för ekonomisk politik, fastän man är medveten om att detta slag av beräkningar som gäller en mycket lång tid naturligtvis innebär ett avsevärt mått av osäkerhet. Flera känslighetsanalyser har gjorts i avsikt att testa hur olika antaganden påverkar resultaten. Allmänt sett kunde man av dessa test dra slutsatsen att resultaten av grundscenariot är robusta och att de tillräckligt väl visar hur stora de framtida demografiska utmaningarna kommer att bli. Även om uppgifterna om ”allmänna

²³

För uppgifterna används OECD:s modifierade skala enligt vilken den första vuxna får en vikt på 1,0, övriga medlemmar över 14 år i hushållet en vikt på 0,5 och varje barn under 14 år en vikt på 0,3.

pensioner” i dessa beräkningar omfattar samtliga offentliga intäkter för äldre personer och inte endast ålderspensioner kan prognoserna ha något olika täckning i olika länder. De reformer som införts helt nyligen i en del medlemsstater beaktas inte heller i prognoserna, men i sammanfattningen av situationen i varje land redogörs det för huvuddragen i dessa reformer och, i tillämpliga fall, för hur de påverkar de förväntade pensionsutgifterna.

Aggregatet ”pensionsutgifter” enligt definitionen i ESSPROS (det europeiska systemet för integrerad statistik över socialt skydd) går utöver de offentliga utgifterna och inbegriper även utgifter i privata försäkringssystem. Med ”pensionsutgifter” avses summan av sju olika kategorier av förmåner, som fastställs i ESSPROS-manualen från 1996: invaliditetspension, förtidspension på grund av minskad arbetsförmåga, ålderspension, planerad ålderspension, deltidspension, efterlevandepension och förtidspension av orsaker som har med arbetsmarknaden att göra. En del av dessa förmåner (till exempel invaliditetspension) kan betalas ut till personer som inte uppnått lagstadgad pensionsålder.

BELGIEN

Pensionssystemet i korthet

Första pelarens inkomstgrundade fördelningssystem består av ett allmänt obligatoriskt pensionssystem som omfattar alla anställda inom den privata sektorn (cirka 70 % av pensionstagarna uppbär förmåner från detta system), ett pensionssystem för egenföretagare (fria yrken, jordbrukare, näringsidkare, hantverkare) och ett pensionssystem för offentligt anställda. Hur förmånerna finansieras och beräknas varierar från ett system till ett annat. År 1995 infördes ett allmänt finansförvaltningssystem. De olika delarna av det sociala trygghetssystemet finansieras genom socialförsäkringsavgifter och statliga transfereringar. Från och med 1995 har man varje år anslagit en viss procentandel av mervärdesskatten till social trygghet (25 % under 2002). Socialförsäkringsavgifterna utgör för närvarande totalt 37,9 % av lönerna (24,9 % betalas av arbetsgivaren och 13 % av arbetstagaren).

Pensionerna inom den privata sektorn beräknas på grundval av hela den tid som man har betalat in avgifter, högst 45 år, och man använder samma koefficienter för kvinnor och män, dvs. 60 % (för ensamstående) och 75% (för familjeförsörjare) av de totala förvärvsinkomsterna under hela den tid som man har betalat in avgifter. När det gäller de offentligt anställdas pensionssystem beräknas pensionerna på grundval av genomsnittsinkomsten under de fem sista åren. Det är möjligt att gå i förtidspension från och med 60 års ålder, under förutsättning att förmånstagaren har betalat in avgifter i 35 år (detta kommer att genomföras från och med 2005, medan minimitiden var 20 år 1997).

Pensionssystemen inom den andra pelaren utgörs av frivilliga företagspensionsfonder som är fristående och som upprättats på initiativ av arbetsgivaren. Rättigheterna till tjänstepension har tjänats in när man varit ansluten till pensionsfonden i ett år och de kan överföras till den nya arbetsgivarens fond. Andra pelarens pensionssystem utgjorde 35 % under 1999, men endast 8,3% för enbart egenföretagare.

Tredje pelarens pensioner kan bestå av pensionssparande eller livförsäkringar. Av hela befolkningen har 44,4 % pensionskonton av detta slag, mycket tack vare skattemässiga fördelar. Den tredje pelaren har alltså större genomslagskraft än den andra pelaren.

Ungefär 90 % av pensionstagarna har rätt till minimipension eller mer. Äldre personer (över 62 år, eller fr.o.m. 2009 över 65 år) vars inkomster inte är tillräckliga omfattas av ett socialbidragssystem för äldre kallat GRAPA (*Garantie de Ressources aux Personnes Agées* – GRAPA – garantiinkomst för äldre personer).

Utmaningar

Risken för fattigdom bland äldre personer ligger nära EU-genomsnittet, men är något högre än den är för den del av den belgiska befolkningen som är under 65 år. Första pelarens pensioner för den privata sektorn garanterar endast låga ersättningsnivåer eftersom pensionen beräknas på grundval av inkomsterna upp till en viss nivå under hela det yrkesverksamma livet. Tidigare inkomster indexregleras genom ett prisindex för beräkningen av den pensionsgrundande lönen. Det faktum att de pensioner som betalas ut i den privata sektorn dessutom binds till priser och inte till löner kan leda till att förmånstagarens pension under åren efter det att han gått i pension progressivt urholkas. Detta kan undvikas med hjälp av regelbundna ytterligare justeringar. Trots att första pelarens pensioner har en utjämnande

effekt är inkomstklyftorna bland pensionstagarna höga i jämförelse med andra medlemsstater och mycket påfallande jämfört med den del av den belgiska befolkningen som är under 65 år.

Försörjningsbördan förväntas inte öka lika mycket i Belgien som i EU som helhet. Men på grund av den låga sysselsättningsintensiteten är beroendet av inkomsttransfereringar högt. Under 2000 hade ungefär 86 av 100 förvärvsarbetande personer rätt till ersättning för inkomstbortfall och av dessa var 43 % under 65 år. Detta beror i synnerhet på att sysselsättningen bland äldre arbetstagare hör till de lägsta (26,3 % under 2001) i EU.

Enligt de prognoser som Kommittén för ekonomisk politik har gjort kommer de offentliga pensionsutgifterna (för ålderspension, invaliditetspension och förtidspension) att öka från 10,4 % av BNP år 2000 till 13,4% år 2050. Det sociala trygghetssystemet, däribland de allmänna pensionerna, finansieras delvis med transfereringar från den federala regeringen. Enligt nationella prognoser (se tabellen nedan) förväntar man sig att ökningen av dessa transfereringar skall finansieras genom minskade ränteutgifter och samlade budgetöverskott.

Budgetkostnaderna på grund av åldrande och offentliga finanser: Nivån 2000 och prognoser (2000-2050) i % av BNP

Budgetkostnader på grund av åldrande	2000	2050	Förändring 2000-50	Offentliga finanser	2000	2050	Förändring 2000-50
Pensioner	8.7	11.8	3.1	Primärt överskott (oförändrad politik)	7	1.6	-5.5
Hälso- och sjukvård	6.2	9.3	3.1	- Budgetkostnader på grund av åldrande			-3.4
Övriga utgifter för social trygghet	7.3	5.0	-2.2	- Övriga faktorer (skattereform,)			-2.1
Utbildning (lön)	4.3	3.7	-0.5	Räntekostnader för statsskuld	7	1.2	-5.8
Totalt	26.4	29.8	3.4	Budgetsaldo	0	-1.2	-1.2
				Statsskuld	112.9	21.7	-91.2

Pensionssystemet måste fortfarande anpassas för att tillgodose behoven hos arbetstagare med atypiska arbeten och egenföretagare. I den nationella strategirapporten understryks också att insynen i systemet måste förbättras, likaså informationen till förmånstagarna.

Att anta utmaningarna

Regeringen försöker åtgärda problemet med fattigdomsriskerna genom att höja den minimipension för anställda som infördes 1980. För att få minimipension krävs det att man arbetat heltid i 30 år, vilket är två tredjedelar av de inkomstår som krävs för att man skall få full pension. Genom en reform år 1997 infördes en "minimirätt per inkomstår" under förutsättning att man arbetat i minst 15 år. Minimirätten är garanterad för varje inkomstår som motsvarar minst en tredjedel av heltidsanställning. Beloppet är sålunda kopplat till minimilönen.

Minimipensionen för egenföretagare reformerades 1994 för att skapa bättre överensstämmelse med den garanterade minimiinkomsten för äldre, men minimibeloppet för egenföretagare är fortfarande lägre än för anställda. Detta ses för närvarande över. Det behovsprövade socialbidragssystemet för de äldre som inte har tillräckliga tillgångar att leva på (GRAPA) moderniserades under 2001, särskilt i fråga om individualisering av rättigheter.

För att minska skillnaderna mellan slutlönen och pensionsförmånerna har regeringen föresatt sig att avsevärt utveckla andra pelarens pensionssystem både för anställda och egenföretagare. Ett lagförslag har lagts fram för parlamentet. Dessa system kommer att grundas på

kollektivavtal och bör ha solidariska inslag. Skatteincitament kommer att användas för att främja den andra pelarens utveckling.

Regeringens strategi för att hantera de ekonomiska utmaningarna för pensionssystemet består huvudsakligen av att man försöker minska statsskulden och följaktligen minska räntebetalningarna. Denna inbesparing förväntas bli större än ökningen av utgifterna på grund av att befolkningen blir allt äldre. Budgetöverskottet var emellertid bara 0,4 % av BNP under 2001 och minskade till ett underskott på uppskattningsvis 0,4 % av BNP under 2002. Statsskulden överstiger fortfarande 100 % av BNP. För att regeringens strategi skall lyckas måste man uppnå budgetöverskott i flera årtionden framöver. Regeringen har angivit att den 2001 inrättat en reservfond för att klara av den ekonomiska utmaning som den åldrande befolkningen utgör. De inbesparingar som kan uppnås genom en minskning av statsskulden kommer att överföras till denna fond så att de kan öronmärkas för framtida utgifter för behov som har att göra med åldrande. Fonden ligger dock ännu i sin linda och fondbeloppet uppgick 2001 till bara 0,5 % av BNP.

Utgifternas framtida ökning har redan bromsats tack vare pensionsreformen 1997, då sättet att beräkna pensionsförmåner ändrades på ett sådant sätt att ersättningsnivåerna på sikt kommer att fortsätta minska. Ersättningsnivåerna för anställda inom den privata sektorn förväntas alltså minska från 29,9 % av slutlönen år 2000 till 25,5 % år 2050. Vidare beslutades det att pensionsåldern för kvinnor skall höjas – likaså antalet inkomstår som krävs för att full pension – till samma nivå som för män senast 2009.

Ett antal åtgärder har vidtagits eller kommer att vidtas i syfte att öka sysselsättningen bland äldre arbetstagare. Som exempel kan nämnas strängare krav för att få förtidspension (reformen 1997), vissa förbättringar av pensionsnivåerna för de arbetstagare som förvärvsarbetar längre, understöd till arbetsgivare som anställer äldre arbetstagare, förbättrade arbetsvillkor och utbildningsmöjligheter samt möjlighet att gradvis gå ner i arbetstid före pensionering. Möjligheterna att kombinera arbetsinkomster med pensionsinkomster förbättrades genom att lönetaken höjdes. Detta slag av sysselsättning för pensionstagare ger dock inga ytterligare pensionsrättigheter. Även om man gjort vissa framsteg när det gäller att öka sysselsättningen bland äldre arbetstagare går utvecklingen långsamt och det torde behövas ytterligare reformer för att målet att 50 % av de äldre arbetstagarna i EU skall vara sysselsatta 2010 skall kunna nås.

Slutsats

Trots att de offentliga pensionsutgifterna förväntas öka markant på grund av att befolkningen blir allt äldre, torde situationen vara hanterlig under förutsättning att man kan upprätthålla stora primära överskott i flera årtionden. Det kommer dock att bli ett underskott i offentliga finanserna under 2002. Detta gör att man kan ifrågasätta huruvida denna politik kommer att lyckas. Det kommer förmodligen att krävas ytterligare reformer när det gäller förtidspensionering för att 50- och 60-åringar skall uppmuntras till ett högre arbetskraftsdeltagande. Detta skulle bidra till ekonomisk stabilitet. Genom att främja tjänstepensionssystem skulle man på lång sikt kunna öka ersättningsnivåerna och därmed även levnadsstandarden för pensionstagarna. Det återstår att se huruvida denna åtgärd och andra åtgärder för att göra det lättare att upprätthålla tillräckliga pensioner också kommer att minska ojämlikheten bland pensionstagarna.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	B						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50% av medianinkomsten)	6	12	5	11	7	12	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60% av medianinkomsten)	11	22	10	20	13	22	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	4,1	4,3					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,76		0,77		0,76		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i % 2000-2050	Nivå			ökning i % 2000-2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Försörjningsbördan för äldre ²	25,5	32,7	45,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	10,0	11,4	13,3	33,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	5,2				6,4							
+ Sysselsättning	-0,9				-1,1							
+ Rätt till förmåner	0,9				0,6							
+ Förmånsnivå	-2,0				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	3,3				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	11,6				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	59,9		69,1		50,5		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	24,1		34,4		14,3		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	58,1		58,5		57,3		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	107,6						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	0,4						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och äldre som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												

DANMARK

Pensionssystemet i korthet

Den första pelaren i det danska pensionssystemet består av ett allmänt, bosättningsbaserat och icke-avgiftsfinansierat lagstadgat pensionssystem, som finansieras med allmänna skattemedel och utgörs av ett fast förmånsbelopp samt en behovsprövad del. Det är avsett att garantera en draglig minimilevnadsstandard för alla medborgare från 65 års ålder. För att få full allmän ålderspension måste man ha bott i Danmark i 40 år. Pensionsförmånen är indexbunden till den privata sektorns löner och är skattepliktig inkomst. Den består av två delar, nämligen ett grundbelopp som utbetalas till alla samt en kompletterande behovsprövad del. Nettovärdet efter skatt av dessa två delar motsvarar 47 % av en förvärvsarbetandes genomsnittliga lön efter skatt. För närvarande utbetalas grundpensionen till 99 % av de invånare som är i pensionsåldern. Av dessa uppbär 99 % det maximala grundbeloppet och 64 % det maximala kompletterande beloppet. För ogifta pensionstagare utgör grundpensionen 61 % av deras inkomst.

Till den första pelaren hör också ett lagstadgat, anställningsrelaterat, fonderat ATP-system (som omfattar samtliga aktiva, men som endast ger måttliga förmåner motsvarande 20 % av pensionen enligt den första pelaren) och ett frivilligt kompletterande arbetsmarknadspensionssystem (SAP) för personer som uppbär förtidspension. ATP-systemet står för en betydande omfördelning som särskilt gynnar arbetslösa och funktionshindrade. Dessutom ingår pensionssystem för offentligt anställda i den första pelaren. Dessa pensionssystem är obligatoriska och finansieras med skattemedel.

Den andra pelaren består i huvudsak av tjänstepensionssystem som grundar sig på kollektivavtal på sektornivå och är avgiftsbestämda fonderade system. Tjänstepensionssystemen har blivit betydligt vanligare sedan 1980-talet och omfattar numera över 80 % av den sysselsatta arbetskraften. De inrättades på initiativ av de fackliga organisationerna och har, trots att de grundar sig på individuella pensionskonton, starka solidariska inslag, särskilt vad gäller invaliditetsförsäkring och avsaknad av hälsokriterier för berättigande. De utgör heller inget hinder mot arbetskraftens rörlighet tack vare att rättigheterna tjänas in omedelbart och kan föras över till andra system. De negativa omfördelningseffekter och offentliga budgetkostnader som vanligen förorsakas av skatteincitamenten för kompletterande pensionsförmåner uppvägs till viss del av det faktum att skattebefrielsen endast gäller grundskattesatsen för inkomstskatt och att avkastning på investeringar beskattas. Det lagstadgade särskilda pensionssparsystemet ändrades 2002 till ett sparsystem utan omfördelningsmål och grundat på individuella konton.

Den tredje pelaren består av individuellt pensionssparande och i många av dessa system utbetalas ett engångsbelopp i stället för en livränta.

Möjligheten att få ett antal behovs- och inkomstprövade kontanta tilläggsförmåner (t.ex. bidrag för boende, värme och läkemedel), gratis vård och äldreomsorg samt fritidsaktiviteter bidrar till att alla garanteras en skälig minimistandard.

Utmaningar

Det verkar som om det danska systemet för närvarande skulle ge alla varaktigt bosatta personer en stabil och skälig inkomstnivå, men icke desto mindre finns det vissa brister när

det gäller äldre personers relativa levnadsstandard, även om de nationella uppgifterna ger en annan bild än uppgifterna från den europeiska hushållsundersökningen. En stor andel av löntagarna har först nyligen börjat omfattas av tjänstepensionssystem och det är därför troligt att många av dem som går i pension under de närmaste 15-20 åren inte kommer att ha omfattats av sådana system som ger dem möjlighet att upprätthålla sin inkomstnivå efter det att de gått i pension. Situationen kommer sannolikt att förbättras på lång sikt tack vare det gradvisa intjänandet av tjänstepensionsrättigheter som grundar sig på kollektivavtal. Möjligheterna för personer som har atypiska arbeten att upprätthålla sin inkomstnivå genom tjänstepensionssystem kunde dock förbättras. Att tjänstepensionssystem som återspeglar inkomsterna får allt större betydelse kan eventuellt också leda till något större skillnader mellan kvinnors och mäns pensionsinkomster.

Utgifterna för allmänna ålderspensioner utgör i dag 4,4 % av BNP och uppskattas öka med 3,4 % av BNP före 2035. Om man inbegriper samtliga allmänna pensionssystem (som invaliditetspension, offentligt anställdas pensioner och lagstadgade kompletterande pensionssystem) uppgick de totala utgifterna till 10 % av BNP år 2000 och förväntas öka till 14,5 % före 2030 och minska till 13,3 % före 2050 (prognoser gjorda av Kommittén för ekonomisk politik). Strategin för ekonomisk stabilitet förutsätter att man lyckas nå ett överskott i de offentliga finanserna på i genomsnitt 1,5-2,5 % av BNP fram till 2010 och att arbetskraften ökar med 133 000 personer inom samma tid. Båda dessa mål är ambitiösa, men samtidigt avgörande för att strategin skall lyckas eftersom det inte finns särskilt mycket tid att reagera i det fall att de bakomliggande antagandena om den ekonomiska utvecklingen inte skulle hålla.

Eftersom sysselsättningsintensiteten i Danmark redan är bland de högsta i EU är arbetskraftsreserven liten. De pensionsreformer som genomförts under 1990-talet förväntas öka äldre arbetstagares arbetskraftsdeltagande under detta årtionde, men inte med mer än det antal som behövs för att uppväga effekterna av att arbetskraften blir allt äldre. Dessutom skall sysselsättningen höjas genom betydligt högre förvärvsfrekvens bland invandrare och bättre arbetsmarknadsintegration av funktionshindrade och andra marginaliserade grupper samt genom att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna effektiviseras.

Att anta utmaningarna

Enligt den danska nationella strategirapporten är man nöjd med de reformer som genomförts under senare år och man betonar att inga större justeringar av systemet planeras för närvarande. Systemet grundar sig på ett brett samförstånd mellan de viktigaste parterna om den övergripande strukturen och de olika delarna av denna struktur. Vidare fastställde parlamentet 2000 med stor majoritet principen att den allmänna ålderspensionen skulle utgöra en stabil grundinkomst för nuvarande och framtida pensionstagare.

De utvidgade tjänstepensionssystemen förväntas höja ersättningsnivåerna avsevärt och härigenom minska de nuvarande skillnaderna när det gäller att upprätthålla sin inkomstnivå. Ändå kommer den första pelaren också i framtiden att vara den viktigaste när det gäller pensionsförmåner. År 2045 kommer inkomster från grundpelaren fortfarande att stå för ungefär 50 % av pensionstagarnas genomsnittliga inkomster. En möjlig nackdel för avgiftsbestämda tjänstepensionssystem när det gäller jämställdheten, dvs. att kvinnor får lägre pensioner på grund av att deras förväntade livslängd är längre, undviks genom att man beräknar pensionsförmånerna utan att ta hänsyn till kön.

Ett av de viktigaste målen för reformerna under 1990-talet var att främja sysselsättning genom att ge äldre arbetstagare bättre incitament att arbeta och bättre arbetsvillkor. Det särskilda förtidspensionssystemet, som var ett övergångsbidrag till personer i åldern 50-59 år som hade blivit arbetslösa och som hade betalat in avgifter till arbetslöshetsförmånssystemet i minst 30 år, slutade ta emot nya försäkrade 1996 och kommer att avvecklas helt och hållet före 2006. Det frivilliga förtidspensionssystemet blev mindre lockande 2001 genom att det blev obligatoriskt att betala in avgifter till systemet om man väljer att gå i förtidspension. Dessutom infördes en särskild skattebefrielse för pensionsavgifter för personer som skjuter upp uttaget av frivillig förtidspension. Den implicita skatten på arbete efter 60 år, 62 år och 65 år är dock i många fall fortfarande stor. När det gäller invaliditetspensionssystemet har man vidtagit kraftfullare åtgärder för rehabilitering och allt mer inriktat sig på att uppmuntra människor att fortsätta arbeta genom att de personer som vill ta del av detta system utnyttjar sin restarbetsförmåga. De åtgärder som vidtagits har redan lett till att antalet nya sökande av invaliditetspension har sjunkit.

För att regeringen skall kunna hantera ökade utgifter samtidigt som den genomdriver sin strategi för skuldåterbetalning är det också avgörande att arbetskraften blir större och arbetslösheten minskas ytterligare. Regeringens mål är att upprätthålla ett budgetöverskott på i genomsnitt 1,5-2,5 % av BNP fram till 2010.

Det danska systemets komplicerade struktur (behovsprövade element, ATP, avgiftsbestämda system) kan göra det svårt att skaffa sig en klar bild av en enskild persons inkomstsituation efter pensionering. Detta har man försökt lösa genom att införa en skyldighet för pensionssystemen att redovisa sina förvaltningskostnader och resultat. Dessutom har ATP-systemet i samarbete med nästan alla andra pensionsinstitut en webbplats på vilken enskilda personer kan räkna ut sina framtida nettoinkomster från olika pensionssystem.

Slutsats

Strategin för att garantera tillräckliga pensioner som är ekonomiskt stabila tycks vara ändamålsenlig. Under det senaste årtiondet har man, med stöd av en bred majoritet i parlamentet, genomfört de reformer som är nödvändiga för att man skall nå målen tillräckliga och solidariska pensioner. Man har redan under några års tid fört en budgetpolitik med målet att snabbt minska skulderna och alla de viktigaste aktörerna stöder en fortsatt sådan politik till och med 2010, då största delen av statsskulden har betalats av. Det kommer att bli svårt att öka sysselsättningen ytterligare eftersom arbetskraftsreserven är begränsad, men det är inte osannolikt med tanke på Danmarks tidigare goda resultat vad gäller sysselsättning. Bland annat kunde man förstärka incitamenten för äldre arbetstagare att skjuta upp sin pensionering.

Sammanfattningsvis konstateras att pensionssystemet verkar vara ekonomiskt stabilt på lång sikt om den nuvarande politiken med en relativt rättvis fördelning av bördan mellan generationerna fortsätter. Om man bygger ut tjänstepensionssystemen kan man höja ersättningsnivåerna i framtiden och på detta sätt minska det potentiella trycket på ökade allmänna pensionsnivåer. Beräkningarna om stabilitet förutsätter dock att man lyckas behålla stora överskott i de offentliga finanserna under detta årtionde. Det kommer nog att krävas ytterligare arbetsmarknadsreformer för att arbetskraftsutbudet skall kunna höjas enligt förväntningarna, eftersom detta är en förutsättning för att man skall kunna genomföra den skuldminskingsstrategi som behövs för ekonomisk stabilitet.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	DK						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50% av medianinkomsten)	5	12	4	10	6	14	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60% av medianinkomsten)	7	31	7	26	8	35	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	2,9	3,5					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,68		0,70		0,66		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i %	Nivå			ökning i %				
	2000	2020	2050	2000-2050	2000	2020	2050	2000-2050				
Försörjningsbördan för äldre ²	22,2	30,5	36,0	65,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	10,5	13,8	13,3	26,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	4,1				6,4							
+ Sysselsättning	-0,2				-1,1							
+ Rätt till förmåner	0,5				0,6							
+ Förmånsnivå	-1,7				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	2,7				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	10,7				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	76,2		80,2		72,0		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	58,0		65,5		49,8		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	63,6		63,7		63,0		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	44,7						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	3,1						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												

TYSKLAND

Pensionssystemet i korthet

Det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet är ett fördelningssystem som omfattar cirka 82 % av den förvärvsarbetande befolkningen i Tyskland (33 miljoner personer). Pensionsavgifterna utgör för närvarande 19,1 % som delas lika av arbetsgivaren och arbetstagaren. Med dessa avgifter finansieras 63 % av utgifterna för detta pensionssystem medan 37 % finansieras med medel ur den federala offentliga budgeten. De offentligt anställdas pensioner betalas direkt ur offentliga budgetar. Det finns särskilda pensionssystem bland annat för jordbrukare och de fria yrkena (fonderade system för t.ex. läkare, advokater, arkitekter). Första pelarens system står för 78 % av alla inkomster till personer över 65 år. Enbart genom det allmänna systemet tillhandahålls 60 % av samtliga inkomster för ålderspensionärer i västra Tyskland och mer än 90 % i östra Tyskland. Det är normalt inte obligatoriskt för egenföretagare att vara försäkrade i det allmänna systemet men de kan välja att betala in avgifter till det. År 1999 uppgår 96 % av befolkningen över 65 år förmåner från ålderspensionssystem som helt eller delvis finansierades med offentliga medel. Efterlevandeförmåner betalas ut inom det lagstadgade systemet. Genom pensionsreformen 2001 infördes dessutom en möjlighet att dela pensionsrättigheterna mellan äkta makar (tidigare kunde pensionsrättigheterna delas endast vid skilsmässa).

Andra pelarens pensioner administreras vanligen på företagsnivå inom den privata sektorn. Olika finansieringsmodeller är möjliga, allt från bokföringsmässiga avsättningar (intern finansiering som garanteras genom obligatorisk insolvensförsäkring) till externa fonder och grupp-försäkringar. Den reform som genomfördes 2001 gynnar skapandet av avgiftsfinansierade system även på sektorsnivå. Tjänstepensionssystem finns också för offentligt anställda som inte är statstjänstemän. Dessa system bidrar med 7 % till pensionstagarnas totala inkomster.

Individuella tredje pelarens pensioner (livförsäkring) står för cirka 10 % av de totala inkomsterna under ålderdomen.

Äldre som inte har tillräckliga inkomster har rätt till behovsprövade förmåner. Sedan 2001 års pensionsreform tas barnens tillgångar inte längre i beaktande. Detta torde förbättra utnyttjandet av sådana förmåner.

Utmaningar

Den största utmaningen är att bevara den ekonomiska stabiliteten trots att försörjningsbördan förväntas fördubblas under de kommande årtiondena. Enligt prognoser av Kommittén för ekonomisk politik förväntades de offentliga pensionsutgifterna öka med fem procentenheter från 11,9 % av BNP år 2000 till 16,9 % av BNP år 2050 innan 2001 års reform hade fått verkan. Enligt de senaste reviderade uppskattningarna, i vilka man också beaktar reformens verkan, kommer de offentliga pensionsutgifterna att öka från 10,8 % av BNP år 2000 till 14,9 % år 2050, dvs. en ökning med 4,1 procentenheter. Den uppskattade ökningen av utgifterna skall främst minskas genom att man inför strängare pensionsvillkor, vilket kommer att reducera antalet förtidspensionerade. Den ekonomiska stabiliteten kommer också att förstärkas av det faktum att justeringen av pensioner har ändrats så att pensionerna ökar långsammare. Bland annat kommer de allmänna pensionerna att sänkas allt eftersom de nya privatfinansierade pensionssystemens andel ökar. Detta skall uppnås

genom sänkta pensionsjusteringar fram till 2010. Avgifterna utgör för närvarande 19,1 % av bruttointkomsten. Dessutom behövs det ett betydande understöd från den federala budgeten för att finansiera de nuvarande pensionsutgifterna, som uppgår till 37 % av de nuvarande pensionsutbetalningarna. Vid pensionsreformen 2001 lovade regeringen att hålla avgifterna till det allmänna pensionssystemet på en skälig nivå (20 % före 2020 och 22 % före 2030). Pensionsreformen kommer därför att leda till att ersättningsnivåerna inom de allmänna pensionssystemen minskar något samtidigt som man ger ett generöst stöd för sparkapital i för det mesta frivilliga privata pensionssystem. Detta borde garantera att pensionerna kommer att hålla en tillräcklig nivå, men med hänsyn till att de allmänna pensionernas nivå minskar något och det inte finns några automatiska justeringsmekanismer kvarstår stora ekonomiska utmaningar.

Utöver den senaste pensionsreformen bygger regeringens strategi för att klara av den ekonomiska utmaningen på att öka sysselsättningen och produktiviteten, med andra ord att stärka avgiftsunderlaget. Arbetslösheten skulle kunna minskas och arbetsmarknadsdeltagandet ökas, särskilt i fråga om kvinnor och äldre arbetstagare. De försäkringstekniska minskningar som införts för förtidspensioner förväntas leda till resultat under de kommande åren. Dessutom har regeringen som mål att uppnå en balanserad budget senast 2006. Det är viktigt att man åstadkommer sunda offentliga finanser för att man skall klara de kommande utgiftsåtagandena i och med att befolkningen blir allt äldre, bland annat för vård och äldreomsorg och för offentligt anställdas pensioner samt för ökade transfereringar till det allmänna pensionssystemet.

I och med att de privata pensionerna utvecklas blir det allt viktigare att se till att enskilda personer får tillräckligt med information så att de kan göra rätt val, att tjänstepensionerna blir allmänt tillgängliga (genom kollektivavtal) och att de privata pensionerna inte utesluter vissa grupper av arbetstagare (som deltidsanställda och tillfälligt anställda) eller hindrar arbetskraftens rörlighet.

På grund av att kvinnornas arbetskraftsdeltagande och inkomster sannolikt kommer att förbli lägre än männens (även om situationen håller på att förbättras) kommer de individuella pensionsrättigheterna för kvinnor fortsättningsvis att vara jämförelsevis låga. För att kvinnor skall få tillräckliga pensioner kommer de också i framtiden att vara beroende av efterlevandeförmåner, delning av pensionsrättigheter vid skilsmässa och beviljande av pensionsrätt under avbrott i yrkesverksamheten. De härledda förmånernas roll kan ändra när kvinnors och mäns deltagande på arbetsmarknaden närmar sig varandra.

Att anta utmaningarna

Det tyska pensionssystemen har sedan början av 1990-talet successivt anpassats till de utmaningar som de demografiska förändringarna medför. De åtgärder som vidtogs 1992, 1997 och 2000 var främst inriktade på att minska behovet av att höja avgifterna i framtiden, bland annat genom att höja äldre arbetstagares arbetskraftsdeltagande och därmed den faktiska pensionsåldern. Den lagstadgade pensionsåldern höjs nu till 65 år för alla pensioner utom invaliditetspensioner. Ett tidigare pensionsuttag är möjligt, men pensionen blir då lägre. Man har sålunda infört strängare villkor för förtidspensionering och ekonomiska incitament för att arbeta längre.

Den senaste stora reformen antogs 2001 med målet att minska den s.k. standardpensionsnivån inom det allmänna pensionssystemet från 70 % till 67-68 % före 2030 och att främja privat pensionssparande. Maximipensionsavgiften har fastställts till

20 % fram till 2020 och 22 % fram till 2030. Regeringen är enligt lagen skyldig att lägga fram förslag till lämpliga åtgärder för förbundsdagen om 15-års prognoserna visar att det finns en risk för att pensionsavgifterna kommer att höjas.

Den senaste reformen ger också äldre personer ett bättre skydd mot fattigdom. Trots att det inte finns någon garanterad minimipension kan äldre personer numera beviljas socialbidrag utan att man vid behovsprövningen beaktar deras barns inkomster (även om dessa har tillräckliga tillgångar för att försörja sina föräldrar) och inte heller beaktas inkomsterna för andra medlemmar i hushållet än för maken. Allmänna pensionsförsäkringsinstitutioner är skyldiga att upplysa äldre personer om deras rättigheter. Detta borde öka antalet personer som ansöker om förmåner och därmed förbättra de fattigaste pensionstagarnas inkomstsituation.

För att uppväga den planerade nedskärningen av ersättningsnivåerna inom det lagstadgade systemet har man gett stort stöd till utvecklingen av privata pensioner, inte endast genom möjligheter att göra skatteavdrag utan också genom direkta bidrag till låginkomsttagare och barnfamiljer som inte kan utnyttja skatteavdragen. Beroende på hur dessa regeringsunderstödda pensioner utnyttjas kan de totala kostnaderna för denna åtgärd komma att uppgå till över 12 miljarder euro per år. Det finns ekonomiskt stöd för ett stort antal pensionslösningar inom andra och tredje pelaren.

Utvecklingen av tjänstepensioner, som ursprungligen var frivilliga förmåner som tillhandahölls av arbetsgivaren, skall främjas genom att arbetstagarna får rätt att kräva att en del av deras lön omvandlas till pensionsavgifter (*Entgeltumwandlung*). För sådana avgifter behöver man i vanliga fall inte betala inkomstskatt och under en begränsad tid inte heller sociala avgifter. De pensionsrättigheter som grundar sig på sådana arbetstagaravgifter intjänas omedelbart. Den lagstadgade gränsen för intjänandeperioder som gäller pensioner som finansieras av arbetsgivaren minskades från tio till fem år och minimiåldern för att tjäna in en sådan pensionsrätt sänktes från 35 till 30 år. Detta kommer att gynna personer som gör ett avbrott i yrkesverksamheten eller byter arbete och det borde också ge kvinnor bättre tjänstepensionsförmåner. De förbättrade förutsättningarna för tjänstepensioner kommer sannolikt att leda till att det upprättas fler pensionssystem som bygger på kollektivavtal, också på sådana sektorsnivåer där en del avtal redan har slutits.

Syftet med pensionsreformen från 2001 var också att ge kvinnor förbättrade pensionsrättigheter. Eftersom den person som tar hand om barnen ofta har lägre inkomst (t.ex. på grund av deltidsarbete eller ett uppehåll i yrkesverksamheten) beviljas pensionsrätt på grundval av en uppskattad genomsnittlig inkomst under de första tre åren efter barnets födelse. Efter detta och ända till det tionde året kan låg pensionsrätt på grund av deltidsarbete räknas upp. Om man har minst två barn görs denna uppräknings också i det fall att man gör ett uppehåll i yrkesverksamheten. Efterlevandepensionerna har sänkts från 60 % till 55 % av den avlidne makens pension, men efterlevandepensionen höjs för varje barn. Kvinnors individuella pensionsrättigheter kan eventuellt förbättras till följd av den nyligen införda möjligheten att dela de pensionsrättigheter som tjänats in under den tid man varit gift. Tidigare kunde rättigheterna delas endast i fall av skilsmässa. Delning har den fördelen att dessa individuella rättigheter inte behovsprövas (som efterlevandepensionerna) och inte går förlorade ifall man gifter om sig.

Den information som de försäkrade personerna får om sin framtida pensionsrätt skall också bli bättre. Från och med 2003 måste de allmänna pensionsförsäkringsinstitutionerna lämna årliga besked om den pensionsrätt som en enskild person (över 27 år) har tjänat in. Dessa

institutioner kan dessutom ge råd om hur man bygger upp ytterligare fonderade pensionsrättigheter.

Slutsats

Pensionsreformen under 2001 innebar stora framsteg vad gäller tillräckliga pensioner och modernisering av pensionssystemet och det har också gjorts vissa framsteg vad gäller den ekonomiska stabiliteten. På den senare punkten krävs det dock fler insatser. En del framsteg är att vänta när det gäller att öka sysselsättningen, särskilt bland äldre arbetstagare, men man kan inte lita på att detta garanterar det allmänna pensionssystemets ekonomiska balans. Slutligen skulle det vara viktigt för arbetsmarknadens parter att utforma tjänstepensionssystem som är tillgängliga för alla och som inte motverkar rörlighet.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	D						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50% av medianinkomsten)	6	6	6	5	6	6	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60% av medianinkomsten)	11	11	10	9	11	13	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	3,5	3,6					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,97		0,98		0,96		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i % 2000-2050	Nivå			ökning i % 2000-2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Försörjningsbördan för äldre ²	23,8	33,5	49,0	101,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	11,8	12,6	16,9	43,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Uppdaterad prognos ⁸	10,8	Ingen uppgift	15,9	34,7								
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	6,5				6,4							
+ Sysselsättning	-0,8				-1,1							
+ Rätt till förmåner	1,1				0,6							
+ Förmånsnivå	-2,7				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	4,8				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	13,0				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	65,8		72,6		58,8		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	37,7		46,1		29,5		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	61,6		61,7		61,4		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	59,5						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	-2,8						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												
8. Källa: Nya prognoser som Tyskland överlämnat med beaktande av den senaste pensionsreformen. Tyskland anger att prognoserna har gjorts med utgångspunkt i samma antaganden som i prognoserna gjorda av Kommittén för ekonomisk politik. De förmåner som täcks av pensionsutgifterna skiljer sig emellertid något.												

GREKLAND

Pensionssystemet i korthet

Den första pelaren består av ett stort antal fördelningssystem inom olika industrigrenar och med olika pensionsnivåer. De största fonderna är IKA (privat sektor) och OGA (jordbrukare). Det finns också ett separat system för egenföretagare. Arbetstagarnas pensioner är förmånsbestämda och utbetalas även till egenföretagare. Ersättningen från dessa grundförsäkringsfonder är vanligen högst 80 %. Det finns dock en övre gräns för pensionerna. Grundpensionerna utgjorde 10,6 % av BNP 2001 (84 % av alla pensioner).

I den första pelaren ingår också yrkesrelaterade tilläggsfonder som utger kompletterande pensioner. Dessa fonder omfattar alla arbetstagare och en liten andel av egenföretagarna, och tilläggsersättningen från dem uppgår vanligen till högst 20 %. Under 2001 stod de för 1,8 % av BNP (14,5 % av de totala pensionsutgifterna) men deras andel ökar. Slutligen är det inom den offentliga sektorn också vanligt med avgångsvederlag som betalas ut som ett engångsbelopp.

Alla fonder finansieras genom fördelningssystem och förmånsnivåerna garanteras indirekt av staten. De implicita avkastningsgraderna (med beaktande av pensionsavgifter, åldersgränser och förmåner) skiljer sig åt mellan fonderna. Dessutom kan det inom en och samma fond tillämpas olika villkor på olika yrkeskategorier.

Andra pelarens tjänstepensioner är inte särskilt vanliga. Tredje pelarens pensioner omfattas av lagstiftningen om livförsäkring och förmånerna betalas vanligen ut som ett engångsbelopp och bara undantagsvis som livränta.

Behovsprövade förmåner betalas ut till personer utan försäkringsperioder. En stor andel pensionstagare uppbär avgiftsfinansierade pensioner på en garanterad miniminivå. Pensionstagare vars totala pensionsinkomster ligger under en minimigräns (som är högre än minimipension) och som uppfyller ytterligare kriterier i fråga om övriga inkomster och hushållssituation kan få ett pensionstillskott (kallat EKAS).

Under de 20 senaste åren har bestämmelserna ändrats många gånger, vilket lett till att behandlingen skiljer sig avsevärt beroende på när man anslöt sig till systemet.

Utmaningar

Enligt den grekiska nationella strategirapporten är den största utmaningen att åter bygga upp medborgarnas förtroende för systemet och dess möjligheter. Sammanfattningsvis är problemen följande:

- Trots att pensionsutgifterna uppgår till mer än 12 % av BNP är de äldre fortfarande en av de mest utsatta grupperna i samhället.
- En splittrad och komplex lagstiftning medför att likartade fall behandlas på olika sätt. Denna orättvisa undergräver acceptansen av systemet i samhället.
- Talrika revideringar av lagstiftningen har skapat en känsla av obeständighet och osäkerhet.

Utöver detta är den ekonomiska utmaningen dessutom enorm. Enligt prognosen i den nationella strategirapporten kommer de offentliga pensionsutgifterna att öka markant – från 12,4 % av BNP år 2000 till 17,3 % år 2030 och till 22,6 % före 2050. Detta är den största förväntade ökningen fram till 2050 bland EU:s medlemsstater. Jämfört med de prognoser som Kommittén för ekonomisk politik gjort skulle den reform som infördes 2002 och de reviderade befolknings- och sysselsättningstalen i den senaste nationella prognosen leda till att den förväntade ökningen till 2050 minskar med bara 2 procentenheter. Till följd av att utgifterna ökar markant kommer man att vara tvungen att höja statens finansiering av pensioner genom skatter från nuvarande 4,8 % av BNP till 8,7 % år 2030 och till 15,5 % av BNP år 2050, om man utgår från att pensionsavgifterna inte förändras från nuvarande nivåer (i den nationella strategirapporten utesluts ökningsar).

Om man inte tar hänsyn till effekterna av 2001 års reform, under vilken man vidtog åtgärder för att höja minimipensionerna, skiljer sig äldres inkomstsituation på flera punkter från äldres inkomstsituation i andra EU-länder. Till skillnad från andra medlemsstater var ålderdom fortfarande den viktigaste faktorn vid fastställande av fattigdomsrisk enligt kriterierna i den europeiska hushållsundersökningen i slutet av 1990-talet. När uppgifterna i hushållsundersökningen tolkas bör man hålla i minnet att sannolikheten att äldre personer bor i äldreboende, på sjukhus eller på andra kommunala inrättningar är mycket mindre än på andra håll i EU (under 3 % av pensionstagarna). Andelen som äger sin bostad är också större. Bägge dessa faktorer leder till att fattigdomsriskerna överskattas. Delvis på grund av att en stor andel av pensionstagarna bor med sina barn utgör pensionerna en mindre andel av deras inkomster än på annat håll. Av inkomstdeklarationerna framgår det att andra viktiga inkomstkällor för personer i pensionsåldern är jordbruk, handel, hyror och förvärvsarbete. Icke desto mindre är ett stort antal ålderspensionärer beroende av det skydd som minimipensionerna och det behovsprövade pensionstillskottet EKAS erbjuder. År 1992 infördes ett betydligt mindre generöst system för nyanslutna, särskilt genom att minimiinkomstskyddet radikalt skars ned, vilket föranleder vissa farhågor beträffande rättvisan mellan generationerna i fråga om pensionsrätt.

En av de största strukturella svagheter i det grekiska systemet är att pensionerna är otillräckliga. En förutsättning för att man skall kunna lösa de problem som den åldrande befolkningen medför med tanke på den ekonomiska stabiliteten är att man tar itu med de frågor som gäller tillräckliga pensioner och modernisering. Liksom i de övriga medlemsstaterna kommer den demografiska försörjningsbördan sannolikt att bli större i Grekland, även om folkräkningen 2001 visar att effekterna kommer att fördröjas och lindras något av att nettoantalet inflyttade personer i den aktiva åldern varit högt under den senaste tiden.

Den totala sysselsättningen är låg (55,4 % jämfört med EU-genomsnittet 63,9 % år 2001). I den nationella strategirapporten förutses dessutom att den traditionella familjesolidariteten kommer att minska, vilket betyder att pensionerna i framtiden blir allt viktigare för äldre personers välfärd i Grekland.

Att anta utmaningarna

Den grekiska strategin baseras på två antaganden:

- Effekterna av ett ökat deltagande i pensionssystem under 1980- och 1990-talen är att nivåerna på de pensioner som betalas ut till de framtida pensionstagarna bör höjas. samt

- Under perioden fram till 2015 kommer trycket på det sociala trygghetssystemet och statsskulden att minska och denna tidsperiod är därför ett ”gyllene tillfälle” att påskynda den ekonomiska tillväxten och öka sysselsättningen samt att fortsätta modernisera socialförsäkringssystemet.

Syftet med den grekiska reform som antagits är att åtgärda de ovan angivna strukturella bristerna i pensionssystemet och att skapa den institutionella ram som behövs för att klara av de utmaningar som den åldrande befolkningen innebär. Det främsta syftet är att öka förtroendet för pensionssystemet och främja strukturella förändringar för att därigenom möta de utmaningar som den åldrande befolkningen för med sig. Detta skall göras genom följande:

- Främja tillräckliga pensioner och förbättra tjänsternas kvalitet.
- Konsolidera systemet för att garantera att alla behandlas lika och för att minska avgiftsfusk.
- Se till att den största allmänna fonden (IKA) blir ekonomiskt oberoende före 2030 genom att skapa en reservfond som utnyttjar det nuvarande ”gyllene tillfället” i syfte att säkerställa utbetalningen av förmåner efter 2015.
- Skapa en stabil rättslig ram för första pelarens pensioner.
- Göra en tydligare åtskillnad mellan grundpensioner och tilläggspensioner samt gradvis omvandla tilläggsfonderna till fonderade tjänstepensionssystem som förvaltas av arbetsmarknadens parter.
- Främja institutionella strukturer och regelverk som gör det möjligt att skapa andra pelarens pensionssystem så att systemet kan göras mer varierat och de offentliga utgifterna minskas på medellång sikt.
- Säkerställa reformer genom en dialog mellan arbetsmarknadens parter.
- Inrätta en nationell försäkringsteknisk myndighet som tillsynsorgan för alla pensionsinstitut.

I den grekiska nationella rapporten läggs stor vikt vid att man måste höja den ekonomiska tillväxten och uppnå de sysselsättningsmål som fastställdes i Lissabon, bland annat genom de åtgärder som redan vidtagits i syfte att gradvis höja pensionsåldern och motverka avgiftsfusk. Arbetsmarknadsresultaten har dock inte varit särskilt goda på senare tid. Den totala sysselsättningsintensiteten var endast marginellt högre än under 1995 och sysselsättningen bland äldre arbetstagare hade sjunkit med tre procentenheter, vilket är tvärtemot utvecklingen i nästan alla andra medlemsstater. Det behövs omfattande arbetsmarknadsreformer för att sysselsättningen skall kunna höjas ordentligt.

Den reform som inleddes 2002 är inriktad på en mängd olika frågor och syftar till att göra systemet mer trovärdigt och socialt stabilt, men prognoserna om att utgifterna fortfarande kommer att öka avsevärt trots det höga utgångsläget tyder på att det ännu krävs betydande insatser. Målet med många av åtgärderna verkar vara att avhjälpa befintliga problem snarare än att förbereda sig inför den demografiska förändringen. Reservfonden har inrättats främst i syfte att täcka de befintliga pensionsskuldena i den största privata pensionsfonden (IKA).

Slutsats

För att skapa nytt förtroende för pensionssystemet och göra det politiskt och socialt genomförbart måste de reformer som beskrivs i den nationella strategirapporten förverkligas. Man kan emellertid inte garantera ett på lång sikt politiskt och allmänt genomförbart pensionssystem om man inte samtidigt tryggar dess ekonomiska stabilitet. De förväntade effekterna av den senaste reformen på pensionsutgifterna är inte tillräckliga med tanke på hur stor utmaningen är. Pensionssystemets genomförbarhet skulle kunna förbättras avsevärt genom att man höjer sysselsättningen och sätter stopp för avgiftsfusk, och trycket på de offentliga finanserna skulle kunna lättas genom en successiv utveckling av andra pelarens system. Det kommer icke desto mindre att krävas betydande insatser för att utgiftsökningen skall stabiliseras så att pensionssystemets kontinuitet och långsiktiga ekonomiska stabilitet skall kunna säkerställas. Därutöver krävs det avsevärda reformer på arbetsmarknaden för att sysselsättningen skall kunna höjas i enlighet med de kvantitativa mål som fastställdes i Lissabon och Stockholm.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	GR						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50% av medianinkomsten)	12	25	12	24	12	25	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60% av medianinkomsten)	18	33	17	34	18	33	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	5,8	7,0					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,74		0,74		0,74		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i %	Nivå			ökning i %				
	2000	2020	2050	2000-2050	2000	2020	2050	2000-2050				
Försörjningsbördan för äldre ²	25,5	32,9	54,0	110,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	12,6	15,4	24,8	96,8	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	9,9				6,4							
+ Sysselsättning	-3,6				-1,1							
+ Rätt till förmåner	1,4				0,6							
+ Förmånsnivå	4,0				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	11,7				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	12,7				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	55,4		70,8		40,9		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	38,0		55,0		22,5		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	60,4		61,9		58,5		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	107,0											
Budgetsaldo, % av BNP	-1,2											
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												

SPANIEN

Pensionssystemet i korthet

Den första pelaren i det spanska pensionssystemet består av ett allmänt inkomstgrundat system som finansieras med avgifter och av särskilda system för offentligt anställda hos den centrala regeringen eller inom rättsväsendet samt för personer som arbetar inom försvarsmakten. Det allmänna systemet är obligatoriskt för alla anställda och egenföretagare och ger pensionsrätt efter att man betalat in pensionsavgifter i minst 15 år. Pensionsavgiften är 28,3 % av inkomsterna (4,7 procent betalas av arbetstagaren och 23,6 % av arbetsgivaren).

Förmånerna beräknas som en procentandel av den s.k. grundpensionen i vilken man beaktar de inkomstgrundade pensionsavgifter som betalats in under de femton åren före pensioneringen (tidigare åtta år). Hur stor procentandel av grundpensionen som betalas ut beror på i hur många år personen i fråga betalat in avgifter till systemet och på hur gammal han är när han går i pension. Full pension får man om man går i pension vid 65 års ålder och har betalat in avgifter i 35 år. Pensionerna justeras i princip varje år enligt konsumentprisindexet, men i praktiken har de faktiska beloppen ökat under de senaste fem åren. Detta gäller i synnerhet garanterade minimipensioner genom vilka låga avgiftsfinansierade pensioner höjs till den garanterade nivån. Antalet pensionstagare som behövde tilläggsförmåner för att komma upp till den garanterade nivån minskade från 25 % under 1995 till 20 % under 2001 inom det allmänna pensionssystemet, till följd av att de nya pensionstagarna har rätt till högre pensioner.

De kompletterande pensionssystemen inom andra och tredje pelaren omfattar nästan sex miljoner personer, varav dock endast 10% är anslutna till ett tjänstepensionssystem som inrättats genom ett kollektivavtal. I de flesta fall ansluter man sig till pensionsförsäkringarna individuellt eller genom medlemskap i en grupp (förbund, facklig organisation o.d.) Förmånerna kan betalas ut antingen regelbundet eller som ett engångsbelopp och omfattar ålderspensionsförmåner, invaliditetsförmåner, förmåner vid dödsfall och efterlevandeförmåner. Tjänstepensionssystemen finansierades tidigare genom bokföringsmässiga avsättningar men detta frångås nu (utom inom sektorn för finansiella tjänster) till förmån för externa fonder. Syftet är att säkra pensionerna i händelse av en konkurs.

De icke-avgiftsfinansierade pensionerna ger en behovsprövad garanterad minimiinkomst för personer som inte får avgiftsfinansierade pensionsförmåner (t.ex. på grund av man inte betalat in pensionsavgifter i tillräckligt många år eller att man inte har betalat in några avgifter alls).

Utmaningar

Ökningen av försörjningsbördan i Spanien kommer att vara en av de största i EU under de närmaste 50 åren. På grund av låga födelsetal under det spanska inbördeskriget kommer emellertid antalet pensionstagare inte att öka så mycket under de närmaste åren, medan ålderskategorin 20-64 år förväntas öka fram till 2013, varefter ökningen börjar avta. Konsekvenserna av åldrandet kommer därför att bli märkbara i Spanien något senare än i de flesta andra medlemsstater.

Enligt den nationella strategirapporten uppgick pensionsutgifterna inom det avgiftsfinansierade socialförsäkringssystemet till 8,4 % av BNP under 2000. Utgifterna kommer att minska något fram till 2010 för att därefter öka. Fram till 2015 förväntas inkomsterna från pensionsavgifterna vara betydligt större än pensionsutgifterna inom det sociala trygghetssystemet. I den nationella strategirapporten görs inga uppskattningar av tiden efter 2015 och den period under vilken den demografiska obalansen kommer att få de största verkningarna täcks därför inte. Enligt den prognos som Kommittén för ekonomisk politik gjort förväntas de offentliga pensionsutgifterna öka med 7,9 procentenheter av BNP mellan 2000 och 2050 (6,7 procentenheter enligt Lissabonscenariets mer gynnsamma antaganden om sysselsättningen). Denna ökning är bland de största i EU. Nästan hela ökningen förväntas ske mellan 2020 och 2050. Också andra studier kring denna fråga bekräftar att man kan förvänta sig att den ekonomiska situationen i Spanien från 2020 och framåt kommer att försämrats avsevärt på grund av den demografiska utvecklingen.

Sysselsättningen bland äldre arbetstagare och kvinnor i Spanien hör till de lägsta och arbetslösheten till de högsta i EU. Potentialen för att öka sysselsättningen och därigenom skapa ett starkare avgiftsunderlag för finansieringen av pensioner är därför betydande. Vidare är det att vänta att den stora ökningen av antalet utländska arbetstagare också i fortsättningen gynnar den relativt snabba sysselsättningsökningen i Spanien.

Det verkar som om pensionssystemet skulle minska fattigdomsriskerna för äldre (risken är längre än för resten av befolkningen). De äldres relativa levnadsstandard är hög och skillnaderna mellan män och kvinnor i fråga om levnadsstandard och fattigdomsrisk tycks vara liten, förutom om man ser till individuella pensionsrättigheter. Regeringen önskar ändå stärka tjänstepensionssystemen, som för närvarande endast en liten andel av arbetstagarna har tillgång till.

Att anta utmaningarna

Spanien försöker lösa frågan om tillräckliga och stabila pensioner genom ett brett politiskt samförstånd. Den så kallade Toledopakten som slöts 1995 och som införlivades i lagstiftningen 1997 är ett viktigt steg framåt när det gäller att underlätta den finansiella förvaltningen av det sociala trygghetssystemet genom att avgiftsfinansierade förmåner åtskiljs från icke-avgiftsfinansierade förmåner, som finansieras genom den allmänna budgeten. Det beslutades också att det överskott som fram till 2015 förväntas uppstå inom det sociala trygghetssystemet skall överföras till en nyetablerad reservfond så att man kan täcka framtida ökade pensionsutgifter. Fondens tillgångar uppgick 2002 dock bara till en procent av BNP och med tanke på att tiden för att samla reserver är begränsad kommer fonden inte att växa så mycket att den avsevärt kan bidra till finansiering av pensionerna för de största grupperna, som kommer att gå i pension efter 2015. Tack vare den disciplin som lagen om budgetstabilitet kräver har Spanien gjort kraftfulla insatser för att nå en balanserad budget såväl på central förvaltningsnivå som i den allmänna förvaltningens underavdelningar (de autonoma regionerna och de lokala myndigheterna).

Det låga arbetskraftsdeltagandet och den höga arbetslösheten särskilt bland äldre personer och kvinnor är föremål för flera reformåtgärder. Åtgärderna för att minska kvinnors arbetslöshet är inriktade på att främja allmän och yrkesinriktad utbildning och att minska arbetsgivaravgifterna om kvinnor anställs med tillsvidareavtal. En del åtgärder har vidtagits i syfte att göra det lättare att förena yrkesliv och familjeliv, till exempel har rättigheterna till förkortad arbetstid eller ledighet för personer som vårdar anhöriga (inte bara barn) utvidgats och möjligheterna till faderskapsledighet (som alternativ till moderskapsledighet) blivit

bättre, för att på detta sätt ge kvinnor fler incitament att delta i arbetskraften. Integreringen av invandrare på den spanska arbetsmarknaden förväntas även i fortsättningen vara av stor betydelse när det gäller att öka den totala sysselsättningen och därmed även antalet personer som betalar in avgifter till det sociala trygghetssystemet.

Under senare år har en del åtgärder vidtagits i syfte att öka förvärvsfrekvensen bland äldre arbetstagare, bland annat genom att förbättra möjligheterna till flexibel och gradvis pensionering. Om man fortsätter arbeta efter 65 års ålder kan man nu tjäna in rätt till högre pension. Det är också möjligt att ta ut pension (deltidspension) även om man fortsätter att arbeta efter det att man fyllt 65 år. Spanien försöker också främja anställning av personer över 45 år genom att avsevärt sänka de sociala avgifterna. En stor nackdel är emellertid att man inte sett över förtidspensionssystemen för att göra det mer lockande att fortsätta arbeta.

Genom lagstiftning som infördes i januari 2002 vill man främja utvecklingen av tjänstepensionssystem, särskilt i små och medelstora företag, genom kollektivförhandlingar.

Slutsats

Det spanska pensionssystemet verkar klara sig bra i fråga om tillräckliga pensioner, men det står inför en stor utmaning när det gäller den ekonomiska stabiliteten. Omorganiseringen av finansieringen av det sociala trygghetssystemet, bland annat inrättandet av en reservfond, och justeringen av pensionssystemets ramar är steg i rätt riktning, men de reforminsatser som gjorts hittills verkar inte vara tillräckliga för att man skall klara utmaningen med den ekonomiska stabiliteten. Omfattande reformer för att säkerställa pensionssystemets ekonomiska stabilitet är under beredning och de kommer också att behövas. Med beaktande av den låga sysselsättningen bland kvinnor och det låga arbetskraftsdeltagandet bland äldre krävs det också ytterligare insatser för att ge dessa grupper möjligheter att aktivt delta på arbetsmarknaden och för att ge dem de rätta incitamenten till detta.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	E						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50% av medianinkomsten)	14	7	14	7	15	7	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60% av medianinkomsten)	19	16	19	16	20	16	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	6,0	4,2					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,91		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i %	Nivå			ökning i %				
	2000	2020	2050	2000-2050	2000	2020	2050	2000-2050				
Försörjningsbördan för äldre ²	24,5	30,6	60,0	146,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	9,4	9,9	17,3	84,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	8,2				6,4							
+ Sysselsättning	-2,4				-1,1							
+ Rätt till förmåner	2,0				0,6							
+ Förmånsnivå	-0,3				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	7,5				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	9,9				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	56,3		70,9		41,9		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	38,9		57,4		21,8		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	61,4		61,5		61,3		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	57,1						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	-0,1						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												

FRANKRIKE

Pensionssystemet i korthet

Det franska pensionssystemet är grundat på obligatoriska fördelningssystem som täcker 98 % av de totala pensionsutgifterna, och som finansieras genom sociala avgifter och skatter.

Systemens struktur varierar mellan olika näringslivssektorer. Pensionssystemet för anställda inom den privata sektorn täcker 63 % av de totala pensionsutgifterna. Utöver ett grundläggande allmänt system som har starka solidariska inslag har obligatoriska kompletterande pensionssystem inrättats genom kollektivavtal och även dessa finansieras genom fördelning. Beräkningen av förmåner i de kompletterande systemen grundar sig på ett poängsystem och garanterar en nära koppling mellan pensionsavgifter och utbetalade förmåner. Det finns mekanismer för att man skall uppnå ekonomisk enhetlighet mellan dessa olika system.

De obligatoriska systemen för jordbrukare och de fria yrkena har en jämförbar tudelad struktur.

Offentligt anställda och arbetstagare i statliga företag omfattas av ett flertal särskilda system som har inordnats inom samma pelare och som täcker 28 % av de totala pensionsutgifterna. Dessa särskilda system är vanligen generösare än systemen för anställda inom den privata sektorn.

Slutligen kan äldre personer och de hushåll i vilka de ingår få ett behovsprövat tillskott till pensioner från andra system, i syfte att garantera att deras tillgångar uppgår till en viss miniminivå.

Eftersom de obligatoriska fördelningssystemen i det franska pensionssystemet är så utbredda finns det få möjligheter att utveckla andra frivilliga tjänstepensionssystem eller individuellt sparande, som icke desto mindre gynnas av skatteincitament.

Pensionsinkomsterna står för mer än tre fjärdedelar av hela inkomsten för personer i åldern 65 år och över. Om samtliga inkomstkällor beaktas är pensionstagarnas levnadsvillkor i stort sett desamma som den aktiva befolkningens. Fattighetsrisken är inte heller större för pensionärshushåll än för övriga hushåll.

Utmaningar

Frankrike hör till de medlemsstater där problemet med den åldrande befolkningen kommer att ge sig till känna först (redan 2007, även om de ekonomiska följderna inte kommer att bli märkbara förrän 2010). Den största utmaningen är att bevara den ekonomiska stabiliteten

trots att försörjningsbördan förväntas öka under de kommande årtiondena.²⁴ Regeringen har därför meddelat att man har för avsikt att inleda diskussioner med arbetsmarknadens parter i början av nästa år för att utarbeta ett reformprogram som kan börja genomföras under det andra halvåret samma år.

Enligt uppskattningarna i den nationella strategirapporten förväntas de offentliga pensionsutgifterna, med undantag för utgifterna för garanterade minimipensioner, öka snabbt under de kommande årtiondena, från 12,6 % av BNP under 2000 till 16,3 % under 2040. Denna uppskattning är högre än den tidigare prognosen från Kommittén för ekonomisk politik, som förutspådde en ökning från 12,1 % av BNP under 2000 till 15,8 % under 2040 (minimipensionerna inbegripna).

Enligt nuvarande bestämmelser skulle pensionssystemets saldo alltså ändras från ett överskott på 0,6 % av BNP 2005 till ett underskott på 1,8 % 2020 och 3,8 % 2040 om inte pensionsavgifterna höjs med tio procentenheter. Även om man utgår från mer gynnsamma demografiska och ekonomiska antaganden än dem som ligger till grund för dessa uppskattningar korrigeras behoven av finansiering inom systemet bara delvis. Något högre födelsetal, eller kortare förväntad livslängd eller om arbetslösheten minskade med en procentenhet skulle till exempel var för sig leda till att behovet av finansiering för pensionssystemet bara minskade med 0,2 - 0,4 procentenheter av BNP.

Att höja den faktiska åldern för utträde från arbetsmarknaden (utan att höja pensionsrättigheterna) skulle enligt bedömningarna ha en relativt stor verkan: varje extra år som läggs till den genomsnittliga pensionsåldern från och med nu till 2040 skulle göra det möjligt att minska behovet av finansiering av pensionssystemet med 0,6 procentenheter av BNP. Sysselsättningen bland äldre arbetstagare är fortfarande mycket låg och åldern för utträde från arbetsmarknaden är uppskattningsvis 58 år, vilket hör till de lägsta i EU-länderna. Arbetskraftsutbudet bland äldre personer skulle därför kunna ökas betydligt. Regeringen har inte för avsikt att höja den lagstadgade minimipensionsåldern som i dag är 60 år, utan man strävar i stället efter att införa incitament så att det faktiska utträdet från arbetsmarknaden kan fördröjas. Det nuvarande pensionssystemet innehåller få incitament att betala in pensionsavgifter efter den ålder vid vilken man tjänat in full pensionsrätt, dvs. efter 60 års ålder och 40 avgiftsår (37,5 i den offentliga sektorn). Efter att man uppfyllt dessa villkor finns det knappt några incitament kvar att fortsätta arbeta: ett extra års förvärvsarbete betyder att man avstår från ett års pension eftersom det finns gränser för kombinationen av pension och arbetsinkomst samt att man betalar in pensionsavgifter utan att de intjänade pensionsrättigheterna höjs nämnvärt eller överhuvudtaget.

Regeringens strategi för att klara av den ekonomiska utmaningen är också beroende av att man lyckas höja sysselsättningen inom andra grupper så att avgiftsunderlaget förstärks. Arbetslösheten skulle kunna minskas och förvärvsfrekvensen ökas bland ungdomar och kvinnor. Strategin för att öka sysselsättningen bland ungdomar medför dock avsevärda kostnader eftersom den till stor del består av statliga subventioner, bland annat i form av sänkta sociala avgifter.

²⁴

Enligt prognoser från Eurostat kommer försörjningsbördan att öka med 89 % mellan 2000 och 2050. De nationella prognoserna grundar sig på en större ökning av den förväntade livslängden och förutser att försörjningsbördan ökar med 112 %.

Det är svårt att nå det samförstånd som krävs för att reformera det franska pensionssystemet eftersom systemet är så splittrat, i synnerhet på grund av de särskilda och mer generösa systemen inom den offentliga sektorn. Detta är en av de största utmaningarna och utgör i viss mån en förklaring till varför resultaten av pensionsreformen har varit varierande.

Det stora utbudet av pensionssystem, med något olika villkor för pensionsrätt och olika beräkningsgrunder, gör det också viktigt att öka öppenheten och insynen när det gäller pensionssystemen som helhet. Även om det kan konstateras att det franska pensionssystemet har kunnat garantera tillräckliga pensioner i den bemärkelsen att pensionstagarna kan upprätthålla sin levnadsstandard efter pensioneringen krävs det fortfarande en del insatser för att målet solidaritet mellan generationerna skall kunna nås. För det senare skulle det krävas att man ser till att arbetstagare som hör till olika system behandlas mer likvärdigt, särskilt när det gäller arbetstagare inom den offentliga och den privata sektorn. Arbetsmarknadens parter har framhållit att man måste ägna större uppmärksamhet åt hur ersättningsnivåerna för arbetstagare inom den privata sektorn sannolikt kommer att utvecklas.

Att anta utmaningarna

Den nuvarande regeringen planerar att lägga fram förslag till en ny reform av pensionssystemet under första halvåret nästa år. En rådgivande kommitté för pensioner med företrädare från parlamentet, arbetsmarknadens parter och experter har därför inrättats i syfte att främja dialogen och utarbeta rapporter och ge råd om olika pensionsfrågor. En av de ledande principerna bakom den kommande reformen är att värna om de obligatoriska system som finansieras genom fördelning, och som i den nationella strategirapporten anses utgöra en viktig förutsättning för solidaritet inom och mellan generationerna. Regeringen vill delta i reformarbetet genom en dialog med arbetsmarknadens parter inom ramen för de befintliga splittrade pensionssystemen.

Den nya reformen skall bygga vidare på tidigare reformåtgärder som vidtagits inom det franska pensionssystemet. Den mest betydande var Simone Veils reform av det allmänna pensionssystemet för anställda inom den privata sektorn, vilken trädde i kraft 1993. Genom den ökade man under en tioårsperiod successivt antalet tjänsteår som krävdes för att få full pension före 65 års ålder från 37,5 år till 40 år. Därefter förlängdes den inkomstperiod på grundval av vilken pensionerna beräknades från de bästa 10 åren till de bästa 25 åren. Detta inleddes den 1 januari 1994 och inkomstperioden förlängdes varje år med ett år. Pensionsjusteringarna ändrades till priser istället för löner även om det fanns möjligheter att göra en del tilläggsjusteringar ifall de ekonomiska resultaten var gynnsamma. För att förstärka systemets karaktär av försäkring skapades slutligen en "solidaritetsfond" som finansierades med skatter genom vilka vissa solidariska inslag kunde finansieras (minimibidrag vid ålderdom, förmåner som beviljas på grundval av antalet barn, plikttjänstgöringsperioder, ålderspensionsavgifter för arbetslösa). Dessa åtgärder vidtogs till följd av att arbetsmarknadens parter yrkade på att utgifter av detta slag borde åligga staten.

Som ett resultat av 1993 års reform uppskattas den ersättningsnivå som tillhandahålls genom det allmänna systemet sjunka fram till 2020. År 1996 infördes en del förändringar i de kompletterande pensionssystemen för anställda inom den privata sektorn (AGIRC och ARRCO) för att förstärka deras karaktär av försäkring. Däremot har pensionssystemen för offentligt anställda ännu inte påverkats av reformerna.

En pensionsreservfond upprättades 1999 för att utjämna pensionsavgifterna när de stora årskullarna pensionerar sig. Reservfondens tillgångar uppgår dock för närvarande till mindre än 1 % av BNP och det kommer att bli svårt att höja dem eftersom pensionsavgångarna kommer att öka redan från och med 2007. Regeringen bedömer att reservtillgångarna borde öka till 150 miljarder euro före år 2020 (cirka 7 % av BNP), men detta kommer inte att vara tillräckligt för att täcka den framtida obalansen vad gäller pensionerna.

Slutsats

Man har för närvarande inte säkerställt hur pensionssystemet skall finansieras under de kommande årtiondena och det krävs därför fler omfattande reformer. I den nationella strategirapporten anges att en större reform skall inledas 2003. Inga särskilda åtgärder anges men man betonar att det nuvarande systemets grundläggande uppbyggnad inte kommer att ändras. Det kommer dock att krävas fler stora reformer för att pensionssystemet skall ställas på en stabil ekonomisk grund. På grund av det befintliga systemets komplexitet krävs det ett starkt politiskt samförstånd. Indelningen av pensionssystemet i många olika system och diskussionerna mellan regeringen och arbetsmarknadens parter inom vart och ett av dem borde inte fördröja reformarbetet. En viktig fråga är i vilken utsträckning det är möjligt att garantera likvärdig behandling av försäkrade inom olika system, särskilt när det gäller den offentliga och den privata sektorns anställda. Det kommer också att vara viktigt för regeringen att utforma en effektiv och hållbar strategi för att garantera ett större deltagande på arbetsmarknaden för äldre arbetstagare och att öka sysselsättningen överlag.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	F						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999) ⁸												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50% av medianinkomsten)	8	10	8	8	8	12	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60% av medianinkomsten)	14	19	14	16	15	21	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	4,4	4,1					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,90		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i % 2000-2050	Nivå			ökning i % 2000-2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Försörjningsbördan för äldre ²	24,4	32,6	46,0	89,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	12,1	15,0	15,8	30,6	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	7,7				6,4							
+ Sysselsättning	-0,9				-1,1							
+ Rätt till förmåner	0,7				0,6							
+ Förmånsnivå	-3,6				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	3,9				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	13,5				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	63,1		70,3		56,1		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	31,0		35,4		26,7		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	58,7		58,7		58,6		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	57,3						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	-1,4						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												
8. Den lagstadgade pensionsåldern i Frankrike är 60 år. Om man använde ålderskategorierna 0-59 år respektive 60+ år skulle man se lägre fattigdomsrisker och högre relativ levnadsstandard för äldre personer.												

IRLAND

Pensionssystemet i korthet

Den första pelaren tillhandahåller fasta pensionsförmåner och finansieras genom lönerelaterade avgifter från arbetsgivare, arbetstagare och egenföretagare. Anhöriga, ensamboende och pensionstagare över 80 år kan få vissa tilläggsförmåner. Det finns också socialbidragspensioner, som är strukturerade på liknande sätt, och som efter behovsprövning beviljas personer vars socialförsäkringsperioder inte räcker till.

Ålderspensionen (försäkringsbaserad) utbetalas för närvarande med ett belopp som motsvarar ungefär 31 % av den genomsnittliga bruttolönen inom industrin. Den behovsprövade pensionen är något lägre. Ersättningsnivåerna har ökat betydligt under senare år och regeringen har inlett en politik med föresatsen att fram till 2007 kontinuerligt höja de faktiska grundpensionsbeloppen. Samtidigt har andelen personer som är beroende av behovsprövade pensioner minskat och borde fortsätta att minska.

Den andra pelaren består av frivilliga tjänstepensioner som vanligen tillhandahålls av enskilda arbetsgivare. Den tredje pelaren utgörs av privata pensioner. Staten underlättar och uppmuntrar andra och tredje pelarens pensioner genom fördelaktiga skatter på pensionsavgifter och avkastning på investeringar och genom reglering som skall trygga pensionsrätten.

Cirka 68 % av de pensioner som ingår i tjänstepensionssystemen är förmånsbestämda, medan de övriga är avgiftsbestämda. Antalet försäkrade i andra och tredje pelarens system har ökat med i genomsnitt 5 % i varje system under de senaste fem åren, i och med att arbetskraften har ökat snabbt. För närvarande har drygt 50 % av arbetstagarna kompletterande pensionsförsäkring.

Det finns en mängd icke-kontanta förmåner, bland annat fria resor för alla ålderspensionärer, fri sjukvård, telefonhyra och TV-licenser samt bidrag för elektricitet, gas och bränsle till alla som fyllt 70 år. Dessa förmåner beviljas efter behovsprövning.

Utmaningar

Enligt uppgifter från den europeiska hushållsundersökningen i slutet av 1990-talet var fattigdomsriskerna höga bland äldre kvinnor, och äldre personers levnadsstandard var ganska låg i jämförelse med befolkningen under 64 år. I den nationella strategirapporten påpekas det emellertid att procentandelen varaktigt fattiga hushåll som försörjs av en person över 65 år under 1994-2000 minskade från 12,5 % till 7,2 %²⁵. Regeringens mål är att minska denna andel med 2 % före 2007 och att om möjligt undanröja varaktig fattigdom inom denna grupp.

Äldre personers relativa inkomstsituation återspeglar det faktum att Irland för närvarande är den enda medlemsstaten där det inte finns något slag av obligatoriskt inkomstgrundat pensionssystem för majoriteten av arbetstagarna. Det kommer att dröja ganska länge innan

²⁵

En varaktigt fattig person lever på mindre än 60 % av den genomsnittliga inkomsten och saknar basförnödenheter som en varm måltid, varma kläder och boende av tillräckligt hög standard.

utvidgningen av tjänstepensionssystemen – och sysselsättningen i de sektorer där täckningen är god – får några verkliga effekter för pensionstagarnas inkomster.

När det gäller ekonomisk stabilitet är situationen i Irland ovanlig i det avseendet att andelen äldre personer är den lägsta i EU – bara 11,2 % är 65 år eller äldre. Denna andel kommer att vara kvar på ungefär samma nivå under de kommande tio åren, men därefter kommer andelen enligt prognoserna att öka markant till 15 % 2021, 19 % 2031 och 28 % 2056. Åldrandet medför alltså samma utmaningar i Irland som i de övriga medlemsstaterna, med det undantaget att man i Irland har något längre tid på sig att förbereda sig på dess fulla verkan.

De offentliga utgifterna för första pelarens pensioner (den offentliga sektorns pensioner inbegripna) förväntas öka från 4,6 % av BNI år 2000 till 6,7 % år 2020 och till 9 % år 2050. Dessa prognoser grundar sig på ett antagande om ett mycket högt deltagande, nämligen 80 % senast 2050 (68 % under 2001). Om deltagandet skulle öka till cirka 75 % skulle ökningen av pensionsutgifterna vara 0,7 procentenheter högre. De nuvarande avgifterna till socialförsäkringsfonden anses vara (mer än) tillräckliga, men avgifterna kan behöva höjas (med mer än det dubbla) om förmånerna indexerats till löner eller om de lägsta pensionerna reellt sett skall höjas.

För att människor skall ha möjlighet att upprätthålla en skälig levnadsstandard i pensionsåldern och för att man skall bidra till att sprida den framtida ekonomiska bördan anses det vara avgörande att man höjer de kompletterande pensionernas täckning. För närvarande omfattas ungefär 50 % av arbetstagarna av tjänstepensionssystem och privat pensionssparande, men i synnerhet i vissa sektorer (t.ex. hotell- och restaurangbranschen och parti- och detaljhandeln) är täckningen mycket låg. Regeringen strävar efter att höja denna täckning till 70 % av arbetstagarna.

Med hänsyn till hur viktiga tjänstepensionssystemen är i det irländska pensionssystemet kommer det att vara viktigt att se till att alla arbetstagare ges bättre möjligheter att ta del av dem, liksom att man förbättrar pensionsrättigheternas överförbarhet särskilt inom förmånsbestämda system. Genom lagen om pensioner (ändring) från 2002 minskades de maximala intjänandeperioderna till två år och möjligheterna för de personer som omfattas av tjänstepensionssystem att föra över, behålla och omvärdera rätten förbättrades.

Att anta utmaningarna

Till följd av den successiva utbyggnaden av den obligatoriska försäkringen mellan mitten av 1970-talet och mitten av 1990-talet kommer 86 % av pensionerna 2016 att vara grundade på socialförsäkringen. Avsaknaden av behovsprövning och det faktum att dessa avgiftsfinansierade pensioner uppgår till högre belopp än socialbidragspensionerna borde minska antalet pensionstagare med mycket låga inkomster. Regeringen har vidare meddelat att den har för avsikt att betydligt höja grundpensionerna och tilläggsbeloppen för makar och partner som försörjs av pensionstagaren, så att de lägsta pensionerna höjs till 200 euro per vecka före 2007.

Regeringen har också som mål att höja de kompletterande pensionernas täckning till 70 % av arbetskraften. Därför kommer regeringen från och med 2003 att införa individuella pensionssparkonton (*Personal Retirement Savings Accounts*) och detta kommer att vara främsta sättet att höja täckningen. Pensionssparkontona kommer att bli föremål för lagstadgade gränser om förvaltningsavgifter och pensionsrätten kan behållas utan straff när

kontoinnehavaren byter arbete eller slutar arbeta. För de enskilda individerna kommer det att vara frivilligt att ha ett pensionssparkonto, medan arbetsgivarna kommer att bli skyldiga att möjliggöra detta om de inte redan har ett tjänstepensionssystem. En offentlig informationskampanj kommer att anordnas. Enligt nyligen antagen lagstiftning måste framstegen bedömas inom tre år. Den kvartalsvisa nationella hushållsundersökningen har förbättrats för att man skall kunna följa upp pensionernas täckning.

I den nationella strategirapporten nämns ett samrådsdokument som borde gälla två åtgärder som skulle förbättra möjligheterna att tjäna in tillräckliga pensionsrättigheter, nämligen att kravet på att man måste gå i pension vid 65 års ålder slopas (när man fyllt 66 år blir det åter möjligt att både uppbära pension och ha förvärvsinkomster) och att det blir möjligt att skjuta upp pensioneringen för att i stället få bättre förmåner.

Ett centralt inslag i den irländska strategin är att bygga upp en reservfond så att man delvis kan förhandsfinansiera de allmänna pensioner som skall betalas ut efter 2025. Tillgångarna i denna reservfond kommer att utnyttjas av de framtida finansministrarna från och med 2025 till åtminstone 2055. Storleken på de utnyttjade medlen kommer att höjas i enlighet med hur mycket andelen personer över 65 år i befolkningen ökar. Regeringen måste enligt lagen bidra med 1 % av BNI till fonden varje år. De nuvarande tillgångarna uppgår till 8 % av BNI, men uppskattas nå 43 % före 2025. Ytterligare bidrag kan också läggas till (fonden skapades med vinstmedel från privatiseringen av ett offentligt telekomföretag).

Regeringen beslutade 1998 att regelbundet göra försäkringstekniska bedömningar av socialförsäkringsfondens ekonomiska situation, eftersom man insåg att det irländska pensionssystemets stabilitet måste övervakas. Den nationella pensionsreservfondens möjligheter att klara av framtida pensionsskulder skall också bedömas regelbundet. Den första och hittills enda översynen av socialförsäkringsfonden gäller perioden 2001-2056 och var inriktad på om de nuvarande pensionsavgifterna är tillräckliga vid olika scenarier för indexreglering och eftersträvar pensionsnivåer.

Slutsats

Enligt den irländska nationella strategirapporten kommer man att satsa på att förbättra pensionsskyddet genom att höja de lägsta pensionerna och snabbt utvidga de frivilliga kompletterande pensionernas täckning till 70 % av arbetskraften. Det är viktigt med en större täckning för att pensionssystemen verkligen skall fylla sin funktion och ersätta inkomstbortfall, men det återstår att se om detta kan uppnås enbart genom den nuvarande frivilliga metoden.

Irland har gjort framsteg när det gäller att säkerställa pensionssystemets ekonomiska stabilitet samtidigt som man vidtagit åtgärder för att förbättra pensionsskyddet genom tillräckliga pensioner. Det allmänna systemet verkar i stort sett vara ekonomiskt stabilt trots prognoserna om stora öknings av de framtida pensionsutgifterna, mycket tack vare regeringens satsningar på att bygga upp en betydande reservfond för kommande pensionsskulder. Dessutom har man för avsikt att kontrollera att pensionsavgifterna är tillräckliga genom regelbundna försäkringstekniska bedömningar, vilket borde göra det lättare att reagera på indikationer om eventuella justeringar i fall deltagandet inte ökar som väntat eller ifall det införs indexreglering eller nya mål för förmånsnivåerna. Detta kommer att bidra till att hålla systemet på en stabil grund.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	IRL						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50% av medianinkomsten)	10	14	10	7	11	19	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60% av medianinkomsten)	17	34	16	26	17	41	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	4,9	4,5					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,69		0,74		0,65		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i % 2000-2050	Nivå			ökning i % 2000-2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Försörjningsbördan för äldre ²	16,8	22,1	40,0	139,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	4,6	6,7	9,0	95,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP			Del i förändringen, i % av BNP								
Demografisk försörjningsbörda				4,5	6,4							
+ Sysselsättning				-0,9	-1,1							
+ Rätt till förmåner				1,4	0,6							
+ Förmånsnivå				-0,7	-2,8							
= Totalt (med restvärde)				4,3	3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)				3,8	12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	65,7		76,4		55,0		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	46,8		64,7		28,8		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	64,3		64,9		62,8		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	36,4						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	1,6						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts. För Irlands del beräknas de offentliga pensionsutgifterna som en procentandel av BNI.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat. Se informationen om de metoder som använts. För Irlands del finns det inga uppgifter om utgifterna per tjänstepensionssystem och därför ingår sådana uppgifter inte i det värde som anges i denna tabell.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												
8. För Irland finns det inga uppgifter om tjänstepensionssystem för anställda inom privatsektorn med fastställda reserver.												

ITALIEN

Pensionssystemet i korthet

Den första pelaren är uppdelad på över femtio olika system, men genom en rad reformer under 1990-talet har grundbestämmelserna successivt gjorts enhetliga. De flesta systemen förvaltas av den privata sektorns socialförsäkringsinstitution, INPS, som står för två tredjedelar av utgifterna och där flertalet privatanställda och egenföretagare är försäkrade. De offentliganställdas pensioner förvaltas av en annan institution (INPDAP). De fem största systemen står för ca 80 % av de totala offentliga pensionsutgifterna.

Den första pelaren täcker 100 % av de registrerade anställda i Italien och omfattar ålderspension, invaliditetspension och efterlevandepension. Ålderspensionen utgjorde 70 % av de offentliga pensionsutgifterna 2000, invaliditetspensionen 13 % och efterlevandepensionen resterande 17 %. Pensionsavgiften är 32,7 % för anställda och mellan 13,5 och 17 % för egenföretagare (men den kommer att höjas till 19 % under de närmaste åren). Överföringen från den allmänna budgeten uppgick 2001 till 0,8 % av BNP. Ytterligare 2,2 % av BNP gick till att finansiera förmåner som ingick i pensionsutgifterna, men som klassificeras som sociala förmåner och finansieras genom allmänna skattemedel.

Pensioner och sociala förmåner är den viktigaste inkomstkällan för äldre, särskilt bland de mindre välbeställda i befolkningen. De utgör mellan 86,2 % och 54,5 % av inkomsterna för personer över 65 år.

Genom 1995 års reform av den första pelarens pensioner håller man successivt på att övergå från det nuvarande förmånsbestämda systemet till ett avgiftsbestämt system med fiktiv pensionsbehållning. Detta system tillämpas fullt ut på alla som träder in på arbetsmarknaden efter den 31 december 1995. Det innebär att helt avgiftsbestämda pensioner inte kommer att betalas ut förrän från och med 2035. Under övergångsperioden kommer de äldre generationerna att – åtminstone delvis – behålla sina pensionsrätter enligt det gamla systemet. För arbetstagare som vid 1995 års utgång hade betalat in pensionsavgifter under minst 18 år bibehålls det gamla systemets förmånsbestämda beräkningsmetod. Det nya systemet kommer att medföra betydligt lägre pensionsförmåner om längden på yrkeslivet och pensionsåldern förblir densamma. Inom det allmänna pensionssystemet kommer ersättningen för en genomsnittlig arbetstagare som går i pension vid 60 års ålder efter 35 försäkringsår att sjunka från 67,1 % under 2010 till 56 % under 2020 och, huvudsakligen på grund av ökad livslängd, till 48,1 % under 2050. Minskningen är ännu mer betydande för egenföretagarna, vilket medför att de anställdas och egenföretagarnas nettoersättningar närmar sig varandra.

Inom det nya systemet beräknas förmånerna utifrån de sammanlagda pensionsavgifter som betalats in under hela det yrkesverksamma livet och räknats upp med BNP-tillväxten. Värdet av de samlade avgifterna räknas utifrån det försäkringstekniska värdet om till en pension med hänsyn till den förväntade återstående livslängden vid pensioneringen. Både män och kvinnor kan gå i pension mellan 57 och 65 års ålder, men arbetstagare får inte gå i pension innan de har tjänat in en pension som motsvarar minst 1,2 gånger den lägsta garantipensionen från 65 års ålder (åldersbidrag). För att uppväga effekterna av den ökade livslängden ses de koefficienter som används för att räkna om pensionsavgifterna till en pension över vart tionde år enligt försäkringstekniska grunder.

Genom pensionsreformerna under 1990-talet skapades ett nytt regelverk för kompletterande pensioner. De kompletterande pensionerna kan nu vara antingen slutna (förhandlade) fonder som grundar sig på kollektivavtal, öppna fonder som förvaltas av finansiella intermediärer eller, sedan år 2000, individuellt pensionssparande i form av en livförsäkring (tredje pelaren). Till de öppna fonderna kan arbetstagare ansluta sig individuellt eller i grupp. Det står de anställda fritt att välja om de vill ansluta sig till en pensionsfond eller ej, och förmånerna är, med några få undantag, avgiftsbestämda. Under 2001 var knappt 10 % av den förvärvsarbetande befolkningen ansluten till slutna och öppna fonder. Bland egenföretagarna är endast 4 % anslutna, och praktiskt taget inga offentliganställda.

Det finns även tilläggsförmåner för att de lägsta pensionerna skall nå upp till en miniminivå. Äldre personer utan tillräckliga inkomster har rätt till socialbidrag.

Utmaningar

Italien kommer att få den största andelen pensionstagare bland de nuvarande femton medlemsstaterna – över 60 % år 2050, från att det varit 26 % år 2000. Under 1990-talet började regeringen söka efter lösningar som både var ekonomiskt stabila och gav tillräckliga förmåner. Enligt beräkningar skulle pensionsutgifterna, med de bestämmelser som gällde 1990, öka till 23 % av BNP som ett resultat av den åldrande befolkningen.

Reformerna under 1990-talet har begränsat och kommer att begränsa ökningen av de offentliga pensionsutgifterna ytterligare. Enligt prognoserna kommer pensionsutgifterna att öka från nuvarande 13,8 % av BNP år 2000 till som mest 16 % av BNP år 2033, varefter de beräknas minska successivt. För närvarande går pensionssystemet med underskott som för enbart försäkringssystemet är 0,8 % av BNP, detta trots att pensionsavgifterna är hela 32,7 % av lönerna (20 % för egenföretagarna). Om man räknar med socialbidragspensionerna uppgår anslagen från statsbudgeten till 3,0 % av BNP. Denna siffra förväntas öka till 4,5 % av BNP till 2010 och därefter ligga kvar på ungefär samma nivå till 2030. Orsaken till denna tunga finansieringsbörda är att reformen av den första pelaren har en övergångsperiod som är alltför lång för att lösa problemen med den demografiska obalansen i och med att de stora årskullarna åldras.

En betydande utmaning – och ett tillfälle att garantera tillräckliga pensioner som samtidigt är ekonomiskt stabila – är att sysselsättningen över lag är låg (55 % under 2001), och i synnerhet bland kvinnor (41 %) och äldre arbetstagare (28 %). Så länge som de äldre arbetstagarna kan gå i förtidspension enligt de gamla reglerna är det svårt att motivera människor att fortsätta arbeta. Inom det reformerade allmänna pensionssystemet, där det finns en nära koppling mellan avgifter och förmåner samt försäkringstekniska regleringsmekanismer, kommer emellertid högre och längre sysselsättning att ge rätt till högre förmåner, vilket i sin tur kommer att bidra till att lösa de eventuella problemen med tillräckliga pensioner. Man måste upphöra med den flitiga användningen av förtidspensionering som ett sätt att anpassa arbetsmarknaden samt se till att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för äldre arbetstagare. Dessutom måste man försöka få den stora mängden odeklarerat arbete – som ofta utförs av pensionstagare – att komma fram ur den dolda ekonomin.

Om man vill förebygga problem med att pensionerna inte räcker till måste man dessutom förbättra det sociala skyddet för arbetstagare med nya flexibla anställningsformer. Detta gäller framför allt deltidsarbete, som påverkar pensionsrättigheterna negativt för en person som tidigare arbetat heltid. Det finns även ett stort antal arbetstagare som har särskild status

som egenföretagare som är nära och kontinuerligt knutna till ett enda företag (*parasubordinati*). Deras sociala skydd förbättrades 1996 då det inrättades ett särskilt system.

För närvarande utgör de kompletterande pensionssystemen endast en mindre del av pensionerna, men de håller på att utvecklas, i första hand tack vare skatteincitament. De skulle kunna kompensera den lägre ersättningsnivån inom den första pelaren, men de behöver fortfarande färdigutvecklas inom många företag och sektorer. Hittills har ca två miljoner arbetstagare anslutit sig till ett kompletterande pensionssystem. Offentliganställda berörs av samma reformåtgärder som de privatanställda, men ännu har det inte upprättats något kompletterande pensionssystem för den offentliga sektorn.

Att anta utmaningarna

Under 1990-talet (1992, 1995 och 1997) gjordes tre större reformer vars syfte var att säkra ekonomiskt stabila pensioner och som förändrade det italienska pensionssystemet radikalt. Andra exempel på kostnadsbegränsande åtgärder som infördes under nittioalet, och som redan genomförts, är att man indexreglerade pensionerna efter löner, höjde pensionsåldern, skärpte minimikraven för rätt till pension under övergångsperioden, skärpte kraven för invaliditetspension samt tillämpade liknande bestämmelser för systemen inom den offentliga sektorn som för de reformerade systemen inom den privata sektorn.

Lagförslaget om en ny pensionsreform (som för närvarande behandlas av parlamentet) innehåller åtgärder som främjar pensionerna inom andra och tredje pelaren för att uppväga de minskade ersättningsnivåerna inom den första pelaren. De föreslagna åtgärderna innebär att detta slags pensioner ges förmånlig behandling i fråga om beskattning och sociala avgifter, samtidigt som det blir möjligt att överföra avgifter inom de obligatoriska systemen för avgångsvederlag (*TFR – Trattamento di fine rapporto*) till tjänstepensionssystem. TFR-systemen finansieras nu genom en avgift på 6,91 % av bruttolönen som förvaltas genom bokföringsmässiga avsättningar inom företaget till en låg men garanterad ränta. I och med reformen kommer det att upprättas pensionsfonder och tillgångarna att skiljas från företagen, vilket innebär att företagen förlorar en billig finansieringskälla. Vissa grupper av arbetstagare har redan valt att flytta över sina tillgångar från TFR-systemet till pensionsfonder och regeringen satsar på att göra detta möjligt för alla anställda inom såväl privat som offentlig sektor.

Slutsats

Italien gjorde stora reformsatsningar under 1990-talet som nu har börjat skapa stabilitet i de offentliga pensionsutgifterna och uppsikt över kommande utgifter. För att övergå till ett avgiftsbestämt system med fiktiv pensionsbehållning krävs en genomgripande modernisering av den första pelaren, vilket dessutom är av avgörande betydelse för att systemet skall bli ekonomiskt stabilt. De över lag höga pensionsavgifterna (t.ex. sociala avgifter, avgångsvederlag och avgifter till andra kompletterande pensionssystem) och behovet av stora överföringar från statsbudgeten är emellertid fortfarande stora utmaningar. För att ta itu med dessa utmaningar måste man öka sysselsättningen, särskilt bland kvinnor och äldre arbetstagare.

Under övergångsperioden till det nya systemet kommer äldre arbetstagare att fortsätta att pensioneras enligt de gamla bestämmelserna som inte innehåller några kraftigare incitament för att stanna kvar i arbetslivet. Genom att det nya pensionssystemet är försäkringstekniskt

neutralt innehåller det tillräckliga incitament för att fortsätta arbeta för dem som trätt in på arbetsmarknaden efter 1995. Det bör därmed medföra ökad sysselsättning. Att arbeta längre kommer dessutom att göra det möjligt att intjäna tillräckliga pensionsrätter. Huruvida pensionerna kommer att räcka till i framtiden beror dessutom på hur den kompletterande pensionen utvecklas. En annan viktig utveckling är att systemet för avgångsvederlag omformas till tjänstepensionssystem. För att garantera tillräckliga pensioner måste man också ta itu med frågan om pensionsrättigheter för arbetstagare med atypiska arbeten.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	I						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50 % av medianinkomsten)	13	8	13	7	13	9	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60 % av medianinkomsten)	19	14	19	12	19	16	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	5,1	4,2					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,96		0,98		0,94		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i %	Nivå			ökning i %				
	2000	2020	2050	2000-2050	2000	2020	2050	2000-2050				
Försörjningsbördan för äldre ²	26,6	36,7	61,0	131,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	13,8	14,8	14,1	2,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	9,5				6,4							
+ Sysselsättning	-3,1				-1,1							
+ Rätt till förmåner	-1,4				0,6							
+ Förmånsnivå	-4,9				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	0,2				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	15,1				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	54,8		68,5		41,1		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	28,0		40,4		16,2		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	60,4		60,4		60,3		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	109,9						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	-2,2						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												

LUXEMBURG

Pensionssystemet i korthet

Den första pelaren i det luxemburgska pensionssystemet utgörs av ett allmänt system för privatanställda och egenföretagare samt ett särskilt system för offentliganställda. Pensionsförmånerna är inkomstrelaterade.

Den allmänna pensionsförsäkringen finansieras genom en avgift motsvarande 24 % av lönen, som betalas till lika delar av arbetsgivare, arbetstagare och statsbudgeten. Avgiftsnivån fastställs för sju år i taget på grundval av en försäkringsteknisk bedömning av systemet. Att det är möjligt att göra ett såpass långsiktigt åtagande att låta avgifterna ligga kvar på samma nivå beror på att det finns en omfattande reservfond som inte får vara mindre än 1,5 gång det årliga förmånsbeloppet. För närvarande motsvarar reserven tre gånger de årliga förmånsutbetalningarna.

Nettoersättningen efter full försäkringstid i det allmänna systemet är hög, närmare 100 % av inkomsten före pensionen för en medelinkomsttagare efter ungefär 40 försäkringsår. Efter 40 försäkringsår garanteras man en minimipension på 1 190 euro.

Det finns därmed inget större behov av kompletterande system. Tjänstepensionssystem har vuxit fram i bland annat utländska eller mycket stora industri- och handelsföretag samt inom bankväsendet. Individuellt pensionssparande uppmuntras genom skatteincitament.

Den behovsprövade garanterade minimiinkomsten ("RMG", *revenu minimum garanti*) ger en grundinkomst för personer utan tillräcklig pension eller andra resurser. Månadsbeloppet för en ensamstående person är 942 euro.

Levnadsvillkoren för pensionstagare är i stort sett desamma som den aktiva befolkningens, och äldre människor löper inte större risk för fattigdom än andra människor.

Utmaningar

Befolkningens åldrande tycks vara något mindre uttalad i Luxemburg än EU-genomsnittet. Luxemburgs pensionssystem påverkas emellertid i mycket hög grad av att en stor del av arbetskraften inte är bosatt i landet. Eftersom arbetslösheten är låg går de flesta nya arbetstillfällen – 75 % av de arbetstillfällen som skapades under 2001 – till personer bosatta i grannländerna. Om man kan behålla den nuvarande sysselsättningsökningen lär Luxemburg inte få några svårigheter att finansiera de allmänna pensionerna fram till 2050. Detta konstaterande grundar sig emellertid på antagandet att den årliga ekonomiska tillväxten ligger kvar på 4 % och att tillströmningen av arbetskraft fortsätter. Halveras tillväxten skulle avgifterna behöva höjas från nuvarande 24 % till 46 % enligt de senaste uppgifterna från Luxemburg. Förvaltningen av reservfonden kommer att vara betydelsefull när det gäller att förbereda sig inför det växande antalet pensionstagare.

På den inhemska arbetsmarknaden finns det utrymme att öka sysselsättningen så att avgiftsunderlaget breddas. Trots att arbetslösheten är mycket låg var sysselsättningen bland 15–64-åringar 62,9 % under 2001, vilket är under EU-genomsnittet. Sysselsättningen bland kvinnor var också förhållandevis låg, 50,9 %. Färre än en fjärdedel av invånarna mellan 55

och 64 förvärvsarbetar, vilket är hälften av det mål som ställdes upp vid Europeiska rådets möte i Stockholm.

Att anta utmaningarna

Under 2001 inleddes en rundabordsdiskussion om pensioner mellan fackliga organisationer, arbetsgivarrepresentanter och politiska partier. Vid denna diskussion behandlades frågor om minimipensioner och överensstämmelse mellan de pensioner som betalas ut genom de sociala trygghetssystemen till anställda inom den privata respektive den offentliga sektorn. Exempel på åtgärder som beslutades om under diskussionen är ett höjt minimibelopp för ålders- och efterlevandepensioner och en motsvarande höjning av pensionsbeloppen på 3,9 %. Diskussionsdeltagarna enades dock om att vissa av förbättringarna äventyrades om det vid nästa försäkringstekniska bedömning visade sig att reservfonden skulle kunna sjunka under den lagstadgade miniminivån på 1,5 gång de årliga utgifterna, men att detta inte skulle påverka de lägsta pensionerna.

Genom två nyligen genomförda reformer försöker man lösa problemet med den låga sysselsättningen bland äldre arbetstagare. Den ena är en reform av invaliditetspensionssystemet som syftar till att främja rehabilitering istället för pensionering. I den nya lagen anges flera steg för hur man kan hjälpa en arbetstagare som inte längre kan utföra sitt arbete. Först undersöks arbetstagaren för att fastställa om han eller hon kan återvända till det tidigare arbetet. Om så inte är fallet omplaceras arbetstagaren, och om företaget har fler än 25 anställda skall detta ske inom företaget. Om det inte är möjligt att finna andra arbetsuppgifter för arbetstagaren inom företaget, registreras arbetstagaren som arbetslös och får då rätt till arbetslöshetsersättning, samtidigt som sökandet efter andra lämpliga arbetstillfällen fortsätter. Om man inte finner någon alternativ sysselsättning åt personen under den tid som denne har rätt till arbetslöshetsersättning, har han eller hon rätt till ett bidrag som motsvarar invaliditetspensionens storlek.

Den andra åtgärden är att man har infört en ny mekanism med rörligt pensionstillskott, baserat på ålder och försäkringsperioder för arbetstagare som är över 55 år och har fullgjort mer än 38 försäkringsår. Denna åtgärd bör stimulera människor att arbeta längre.

Regeringen har för avsikt att utforma ett regelverk som syftar till en mer dynamisk, men ändå försiktig, investeringspolitik för reservfonden. En utredning om denna fråga påbörjades under 2001 och ett lagförslag håller på att utarbetas. I den nationella strategirapporten konstateras att den konservativa investeringsstrategi som tidigare följts har skyddat reservfonden från den senare tidens nedgång på finansmarknaderna.

Genom en lag av den 8 juni 1999 upprättas en rättslig ram för kompletterande pensionssystem i arbetsgivarnas regi. Det står företagen fritt att besluta om de vill införa ett kompletterande pensionssystem eller ej. Genom lagen fastställs emellertid arbetstagarnas rättigheter och garanteras likabehandling i fråga om beskattning av olika slags tjänstepensionssystem (bokföringsmässiga avsättningar, externa fonder och gruppförsäkringar). Regeringen har planer på att införa en ny slags individuell pensionsförsäkring. Genom detta system kan upp till 50 % av det samlade sparkapitalet betalas ut som ett engångsbelopp.

Den nationella strategirapporten innehåller ett antal förslag på olika åtgärder för att förbättra föräldrars – särskilt mödrars – pensionsrättigheter, i samband med att de gör uppehåll i karriären för att ta hand om sina barn. Detta bör minska skillnaderna mellan mäns och

kvinnors genomsnittliga pensioner. Efter rundabordsdiskussionen om pensioner inrättades en arbetsgrupp med uppgift att utreda hur kvinnornas individuella pensionsrättigheter skulle kunna förbättras.

Slutsats

Det luxemburgska pensionssystemet bygger på ett långtgående politiskt samförstånd och garanterar tillräckliga pensioner. En förutsättning för att systemet skall bli ekonomiskt stabilt är dock att den ekonomiska tillväxten förblir relativt hög, men också att arbetstagare som inte är bosatta i Luxemburg fortsätter att bidra till landets ekonomi och pensionssystem. Variationer i antalet utländska arbetstagare kan förstärka effekterna av den bofasta befolkningens åldrande. För Luxemburg kan skillnaden mellan försörjningsbördan för de äldre (antalet personer över 65 år i förhållande till antalet 15–64-åringar) och den ekonomiska försörjningsbördan (antalet personer som får förmåner i förhållande till antalet förvärvsarbetande) bli betydligt större än på andra ställen. Om sysselsättningen bland dem som inte är bosatta inom landet minskar, innebär det att den åldrande bofasta befolkningen inte bara måste axla pensionsbördan för de bofasta pensionstagarna, utan även för det stora antalet pensionstagare som bor utanför Luxemburg. När man beslutar om reservbeloppen i det allmänna pensionssystemet måste denna risk tas med i beräkningen. Den ekonomiska stabiliteten skulle vara mindre beroende av de arbetstagare som är bosatta utanför landet om sysselsättningen var högre bland dem som är bosatta i Luxemburg – och i synnerhet kvinnor och personer över 55 år.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	L						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50 % av medianinkomsten)	6	4	6	3	7	4	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60 % av medianinkomsten)	14	8	13	6	14	10	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	4,0	3,2					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,99		1,01		0,98		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i %	Nivå			ökning i %				
	2000	2020	2050	2000-2050	2000	2020	2050	2000-2050				
Försörjningsbördan för äldre ²	21,5	28,2	38,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	7,4	8,2	9,3	25,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	Ingen uppgift				6,4							
+ Sysselsättning	Ingen uppgift				-1,1							
+ Rätt till förmåner	Ingen uppgift				0,6							
+ Förmånsnivå	Ingen uppgift				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	Ingen uppgift				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	10,9				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	62,9		74,8		50,9		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	24,4		34,8		14,0		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	57,5		58,0		56,0		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	5,6						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	6,1						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												

NEDERLÄNDERNA

Pensionssystemet i korthet

Den första pelaren i det nederländska pensionssystemet utgörs av en grundläggande allmän ålderspension som ger en fast pensionsförmån till alla invånare över 65. Den finansieras av löneavgifter som enligt lag är begränsade till maximalt 18,25 %, men den grundpension man har rätt till ökar om man varit bosatt i Nederländerna mellan 15 och 65 års ålder. Den nuvarande grundpensionen för en ensamstående person är ungefär 825 euro per månad, vilket gör att knappast någon över 65 riskerar att hamna i fattigdom. Grundpensionsbeloppet är knutet till minimilönen, som i sin tur följer medelinkomsten. För mer än tre fjärdedelar av dem som var över 65 år 1999 utgjorde grundpensionen över hälften av den samlade bruttoinkomsten.

Den andra pelaren är med sina tjänstepensionssystem mer utvecklad än någon annanstans inom EU, tack vare att det finns kollektivavtal som under 2001 täckte drygt 91 % av alla anställda. Alla dessa system, inklusive systemen för offentliganställda och lärare, är helt fonderade och tillgångarna utgjorde vid slutet av 2001 närmare 120 % av skulderna (108 % av BNP under 2001), även om denna andel förmodligen sjunkit något sedan dess på grund av den senare tidens nedgång på aktiemarknaden. Vanligtvis rör det sig om förmånsbestämda system – endast 4 % av de anställda med en kompletterande pension tillhör ett pensionssystem som är helt avgiftsbestämt. Andelen anställda som omfattades av ett tjänstepensionssystem som bara var grundat på slutlönen har minskat från 14 % under 1995 till 7 % under 2001. Inom de flesta förmånsbestämda system tas ingen hänsyn till löneökningar under de sista åren före pensionen. Bland de försäkrade tillhörde 30 % pensionssystem där den genomsnittliga livsinkomsten beaktas.

För individuellt pensionssparande inom den tredje pelaren ges skatteförmåner. Avgifterna är avdragsgilla upp till det belopp som krävs för att få ihop till en total pension som motsvarar 70 % av slutlönen. Tillgångarna för systemen inom den tredje pelaren uppgick till 58 % av BNP under 2001.

Utmaningar

Om (den indirekta) kopplingen mellan löner och den grundläggande statliga pensionen upprätthålls och utbetalningen av tjänstepensionsförmåner ökar allteftersom systemet blir mer etablerat, kommer tillräckliga pensioner inte att bli något problem i det nederländska systemet. Skillnaderna mellan äldre mäns och kvinnors relativa levnadsstandard kommer förmodligen att bestå eftersom tjänstepensionssystemen får allt större betydelse och förmånerna från dessa system återspeglar tidigare anställningar och lönemönster. Fram till 1994 var det dessutom möjligt att utesluta deltidsanställda – vilket huvudsakligen var kvinnor – från tjänstepensionssystemen.

Enligt den nederländska nationella strategirapporten beräknas åldrandet resultera i att de offentliga utgifterna ökar med som mest ca 9 % av BNP, vilket beräknas ske år 2040: 4,3 % för grundläggande ålderspension, 3,6 % för hälso- och sjukvård, 0,7 % för invaliditetsförmåner och 0,4 % för övriga utgifter. De prognoser som gjorts för Kommittén för ekonomisk politik tyder på att det kommer att ske en ökning på 6,2 % av BNP (detta omfattar all statlig ersättning för inkomstbortfall till personer som är 55 år eller äldre,

inklusive invaliditetsförmåner), vilket är en av de största ökningarna i EU, även om 2050 års nivå enligt prognoserna kommer att ligga nära EU-genomsnittet.

Sysselsättningen skulle kunna ökas i Nederländerna. Den totala sysselsättningen och sysselsättningen bland kvinnor ligger över de mål som ställdes upp i Lissabon och Stockholm, men en mycket stor andel av kvinnorna arbetar deltid (69 % under 2000). Sysselsättningen bland äldre arbetstagare är också låg, knappt 40 % under 2001. Därför behöver man i synnerhet se över hur invaliditetspensionssystemet fungerar, liksom incitamenten i tjänstepensionssystemen.

Enligt den nederländska rapporten är också de allt större internationella influenserna på det nationella pensionssystemet en stor utmaning. Systemet måste anpassas efter arbetskraftens och kapitalets ökade rörlighet över gränserna. Dessutom kommer pensionsfondernas utveckling och deras förmåga att ge tillräckliga förmåner att vara beroende av inflationen i euro-området samt, mer generellt, av finansmarknadernas utveckling. I den nationella strategirapporten insisterar man därför på hur viktigt det är att bedriva en makroekonomisk politik som är inriktad på stabilitet, och att stabilitets- och tillväxtpakten efterlevs. Vid den inbördes utvärdering som gjordes i oktober 2002 uttryckte Nederländerna dessutom sina farhågor när det gäller den rättsliga osäkerhet som uppstått i samband med att den obligatoriska anslutningen till tjänstepensionssystem bestridits med hänvisning till EU:s konkurrensbestämmelser. Hittills har inget av dessa bestridanden varit framgångsrikt, men det fastställdes att den dominerande ställningen hos de tjänstepensionssystem som hade obligatorisk anslutning måste motiveras med att de i viss mån är solidariska.

Att anta utmaningarna

Regeringen och arbetsmarknadens parter har föresatt sig att få ännu fler att ansluta sig till tjänstepensionssystemen. Arbetsmarknadens parter på central nivå avgav rekommendationer i denna fråga för den decentraliserade avtalsrörelsen under våren 2001. Ett stort steg mot att få alla att ansluta sig (2001 var andelen 91 %) vore om anslutning till tjänstepensionssystemet blev obligatoriskt inom bemanningsbranschen, vilket för närvarande håller på att diskuteras. Utifrån utvärderingen under 2006 av de resultat som uppnåtts av arbetsmarknadens parter kommer regeringen att besluta huruvida man måste lagstifta för att göra det omöjligt att utesluta vissa enskilda eller grupper av arbetstagare från pensionssystemen. Arbetsmarknadens parter nådde dessutom en överenskommelse om att indexreglera tjänstepensionssystemen.

Trots att de offentliga utgifterna ökat avsevärt till följd av åldrandet har Nederländerna för avsikt att behålla den grundläggande allmänna pensionen i dess nuvarande form. Finansieringen skall garanteras genom överföringar från den allmänna budgeten så snart det maximala avgiftsbeloppet på 18,25 % inte längre räcker till för att täcka utgifterna. Detta förväntas ske runt 2010. Regeringen menar att det kommer att finnas tillräckliga resurser i budgeten för detta. Det skall säkras genom en ytterligare minskning av statsskulden. En virtuell fond för pensionssparande håller på att skapas och detta sparkapital kommer att öronmärkas för finansiering av ålderspensioner från 2020 och framåt. Eftersom detta inte är någon fond i egentlig mening kan användningen av dessa öronmärkta resurser medföra att statsskulden ökar efter 2020. Statens behov av upplåning dämpas av att latent skatt på kompletterande pensioner kommer att medföra ökade inkomster då fler allmänna förmåner betalas ut. Regeringen uppskattar att denna extra skatteinkomst kommer att motsvara ca 5 % av BNP under 2040.

Sysselsättningen måste också öka avsevärt för att säkra den framtida finansieringen av pensionerna. Uttryckt i heltidsekvivalenter är sysselsättningen i Nederländerna nära EU-genomsnittet, vilket innebär att det finns utrymme för förbättringar genom fler arbetstillfällen på heltid, framför allt för kvinnor. Detta skulle bidra till att skapa de budgetmarginaler som krävs eftersom ökade inkomster inte medför ytterligare rättigheter till de allmänna fasta pensionsförmånerna. Uppskattningsvis kommer en sysselsättningsökning på fem procentenheter att medföra en budgetmarginal motsvarande 1,2 % av BNP.

När det gäller sysselsättningen bland äldre arbetstagare satsar regeringen på att öka arbetskraftsdeltagandet med 0,75 procentenheter per år. Detta kommer att göras på olika sätt, bland annat genom att den förmånliga beskattningen av förtidspensionssystemen successivt försvinner. Arbetsmarknadens parter har redan reformerat förtidspensionssystemen som omfattar 83 % av de äldre arbetstagarna. De som är anslutna till ett förtidspensionssystem men skjuter upp sin pension får rätt till en kompletterande pension från 65 års ålder. Antalet äldre som får arbetslöshetsersättning skall reduceras genom att arbetsgivarna blir tvungna att bidra till kostnaderna för arbetslöshetsersättningen till arbetstagare över 57½ år, samt genom att man tvingar arbetstagare över 57½ år att söka arbete. I 2002 års budgetlag infördes direkta bidrag och avgiftsrabatter som ekonomiska incitament för att anställa äldre arbetstagare.

Man överväger även ytterligare lagstiftning som kan få positiva effekter för sysselsättningen bland äldre arbetstagare. Regeringen kommer att lagstifta mot åldersdiskriminering vid anställning och utbildning. Genom lagstiftning kommer man dessutom att se till att äldre arbetstagare som avslutar sitt yrkesliv med en lägre lön inte får oproportionerligt låga pensioner i system som grundar sig på slutlönen. Avslutningsvis planeras även en reform av invaliditetspensionssystemet vilket bör leda till en minskning av antalet personer som klassificeras som helt eller delvis arbetsoförmögna, vilka för närvarande uppgår till närmare 1 miljon.

För att strategin skall klara av utmaningen för det allmänna pensionssystemet och för de offentliga finanserna över lag måste statsskulden betalas av till år 2010, för vilket det skulle krävas ett årligt överskott på mellan 1,25 och 1,75 % av BNP till år 2010. Detta skapar minskade ränteutgifter, vilket gör det möjligt att avsätta medel till en pensionsreservfond med fiktiv pensionsbehållning. Dessutom kommer ökade skatteintäkter från framtida pensionstagare, särskilt från pensioner som betalas ur fonder inom den andra pelaren, att bidra till att klara av den ekonomiska utmaningen, i synnerhet från och med år 2020. Icke desto mindre kommer de medel som utnyttjas ur reservfonden att medföra ökade skulder.

Den ekonomiska stabiliteten hos systemen inom den andra pelaren beror till stor del på hur stabil den makroekonomiska utvecklingen är och på att inflationen är låg, vilket är viktiga mål för den övergripande ekonomiska politiken. Dessutom ställs det höga krav på fonderingsnivån inom dessa system vilket ger en värdefull säkerhetsmarginal vid nedgång på aktiemarknaden. Trots detta har den senaste tidens nedgång gjort att tillgångarna i vissa fonder har sjunkit under den nivå som krävs. Om tillgångarna fortsätter att minska i värde kan avgifterna komma att anpassas eller indexregleringen av förmånerna att upphöra för ett stort antal pensionsfonder.

Slutsats

Den nederländska strategin för den första pelaren bygger i huvudsak på det ambitiösa målet att skapa budgetöverskott under lång tid, i kombination med intensifierad

sysselsättningspolitik och en reform av invaliditetspensionssystemen, för att likvidera statsskulden. Detta bör göra det möjligt att avsevärt öka de offentliga medel som behövs för att finansiera de allmänna pensionerna. Det kommer dock att bli ett underskott i offentliga finanserna under 2002. Detta gör att man kan ifrågasätta huruvida denna politik kommer att lyckas. När det gäller pensionerna inom den andra pelaren bygger strategin på sund makroekonomisk politik och säkra finansieringsmarginaler.

Det nederländska pensionssystemet verkar klara av att ge tillräckliga pensioner eftersom det grundar sig på allmänna fasta pensionsförmåner och inkomstgrundade kompletterande pensioner som täcker en mycket stor del av befolkningen. Det återstår dock att se om kvinnorna lyckas komma ikapp männen när det gäller inkomster bland äldre, i och med att arbetskraftsdeltagandet ökar och deltidsanställda omfattas av tjänstepensionssystemen.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	NL ⁸						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50 % av medianinkomsten)	6	4	6	4	6	5	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60 % av medianinkomsten)	11	7	11	7	12	7	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	3,7	3,7					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,93		0,98		0,89		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i % 2000-2050	Nivå			ökning i % 2000-2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Försörjningsbördan för äldre ²	20,0	29,5	41,0	103,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	7,9	11,1	13,6	72,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
<i>Demografisk försörjningsbörda</i>	5,4				6,4							
<i>+ Sysselsättning</i>	-0,6				-1,1							
<i>+ Rätt till förmåner</i>	0,5				0,6							
<i>+ Förmånsnivå</i>	0,2				-2,8							
<i>= Totalt (med restvärde)</i>	5,5				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	13,3				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	74,1		82,8		65,2		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	39,6		51,1		28,0		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	61,7		61,9		61,0		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	52,8								62,8			
Budgetsaldo, % av BNP	0,1								-0,8			
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												
8. I Nederländerna är den andra pelaren ganska väl utvecklad. Detta har en direkt positiv effekt på det allmänna 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 allmänna pensionsförmånerna.												

ÖSTERRIKE

Pensionssystemet i korthet

Den första pelaren utgörs av ett allmänt system för privatanställda och särskilda system för egenföretagare, jordbrukare och offentliganställda. Under 2001 omfattades ca 95% av den aktiva befolkningen av obligatorisk pensionsförsäkring.

Systemen finansieras huvudsakligen genom avgifter. De nuvarande avgifterna utgör 22,8 % av de pensionsgrundande inkomsterna och har under de senaste åren hållit sig på denna nivå. De anställda står för 10,25 procentenheter och arbetsgivarna för 12,55. De offentligt anställda betalar 12,55 % av lönen till pensionsförsäkringen. Värt att notera är att även pensionerade offentliganställda måste bidra med 2,3 % av sin pension till systemet. Statsbudgeten står för 21,5 % av de totala offentliga pensionsutgifterna i Österrike. Räknat som andel av BNP har detta anslag minskat från 2,85 % under 1991 till 2,4 %.

Den normala pensionsåldern är 65 år för män och 60 år för kvinnor. Det är möjligt att gå i förtidspension från 61,5 års ålder för män och 56,5 års ålder för kvinnor. Pensionsbeloppet beror på försäkringstidens längd (inklusive vissa perioder som jämföras med arbete, till exempel pliktjänstgöring eller perioder med vissa sociala förmåner) och på nivån på de pensionsgrundande inkomsterna (för vilka det fanns ett tak på 3 270 euro per månad under 2002). Pensionen grundar sig på den genomsnittliga inkomsten under de femton bästa försäkringsåren. Pensionsrätterna ökar med 2 % av detta genomsnitt för varje försäkringsår. Det maximala pensionsbelopp som det allmänna systemet ger rätt till är 2 309 euro (som utbetalas 14 gånger per år).

Den andra pelaren är frivillig. Det beräknas att 300 000 personer redan har tjänat in tjänstepensionsrättigheter, men denna siffra omfattar inte arbetsgivarnas mer traditionella direkta pensionslöften (bokföringsmässiga avsättningar).

Den tredje pelaren utvidgades genom skattereformen 2000 som införde skatteförmåner för individuellt pensionssparande och arbetstagaravgifter till ett system inom den andra pelaren. Förmånerna från sådana gynnade system är befriade från skatt.

Genom en behovsprövad tilläggsförmån garanteras ensamstående en minimipension på 630 euro och makar en minimipension på 900 euro, som betalas ut 14 gånger per år.

Utmaningar

För personer med tillräckligt många försäkringsår ger det österrikiska pensionssystemet tillräckliga förmåner, med en nettoersättning som överstiger 80 %. Vid halvårsskiftet 2002 behövde emellertid mer än 11 % av pensionerna kompletteras för att de skulle nå upp till miniminivån. Det behovsprövade biståndet är vanligt bland pensionstagare inom jordbrukarsystemet samt bland mottagare av efterlevandeförmåner. Risken för fattigdom bland äldre är betydligt högre bland kvinnor än bland män.

Det österrikiska systemet är nästan helt uppbyggt kring den första pelarens allmänna pensionssystem. Detta framgår av de offentliga pensionsutgifternas andel av BNP: 14,5 % under 2000, vilket är den högsta utgiftsnivån inom EU, och långt över EU-genomsnittet på 10,4 %. Försörjningsbördan kommer att öka snabbare i Österrike än i EU över lag, till

ca 1,3 gånger den nuvarande nivån 2050. Den förväntade ökningen i pensionsutgifterna tycks emellertid måttlig i förhållande till omfattningen på den åldrande befolkningen. Detta beror främst på att sysselsättningen bland kvinnor och äldre arbetstagare förväntas öka till följd av den höjda pensionsåldern för kvinnor och minimiåldern för förtidspension. Utgifterna kommer år 2050 att uppgå till 17 % av BNP, vilket är 2,5 procentenheter mer än idag, men när utgifterna når sin kulmen 2035 kommer de att vara 4,2 procentenheter högre, vilket är en betydligt större utmaning.

Österrike har mer eller mindre nått sysselsättningsmålen från Lissabon för alla i arbetsför ålder över lag samt för kvinnor. Sysselsättningen bland äldre arbetstagare, som var 28,6 % år 2001, är däremot bland de lägsta i hela EU. Den sjönk dessutom mellan 1995 och 2001, medan den ökade i flesta andra medlemsstater. Den låga sysselsättningen bland äldre beror till stor del på att många lämnar arbetsmarknaden i förtid på grund av arbetsoförmåga.

Österrike är ett av de få länder som ännu har olika pensionsålder för kvinnor och män – med undantag för det särskilda systemet för offentligt anställda. En enhetlig pensionsålder planeras genom att pensionsåldern för kvinnor höjs med fem år så att den blir densamma som för män, men detta kommer att ske successivt först mellan 2019 och 2029 för förtidspension och mellan 2024 och 2033 för ålderspension. Genom att jämna ut skillnaderna tidigare hade sysselsättningen kunnat höjas ytterligare.

Kvinnornas individuella pensionsrätter kommer att fortsätta att vara betydligt lägre än männens, beroende på lägre inkomster och lägre deltagande på arbetsmarknaden, vilket i sin tur återspeglar rollfördelningen inom familjen. Detta kan avhjälpas genom att ge pensionsrätt för barnår. Man måste dock även se till att kvinnan får sin rättmätiga del av makarnas sammanlagda pensionsrätter om familjen skulle splittras.

Att anta utmaningarna

Österrike försöker utjämna skillnaderna så att också kvinnorna får tillräckliga pensioner genom att förbättra pensionsrätten för barnår. Föräldrapenning betalas ut under 36 månader per barn (om båda föräldrarna tar ut sin respektive del), varav upp till 18 månader är pensionsgrundande. Detta gör det lättare för kvinnor att få ihop de 15 pensionsgrundande år som krävs.

Ersättningsnivåerna inom den första pelaren förväntas ligga kvar på en hög nivå, men regeringen vill trots detta stärka den andra pelaren. Sedan den 1 juli 2002 kan avgångsvederlag investeras i en livförsäkring till förmånliga villkor. Förmånen finansieras genom en avgift på 1,53 % av inkomsten och förvaltas av särskilda fonder för anställda (*Mitarbeitervorsorgekassen*). Arbetstagare kommer att kunna välja mellan att få ut sitt avgångsvederlag eller att kapitalet investeras i en pensionsförsäkring. Det senare alternativet är helt befriat från skatt.

I Österrike arbetar man för närvarande med att förena alla pensionssystem inom den första pelaren till ett enda. Det särskilda systemet för offentliganställda är mer förmånligt eftersom det ger 80 % av slutlönen (istället för 80 % av lönen under de 15 bästa inkomståren) och det inte finns något tak för den pensionsgrundande inkomsten. Den inkomstgrund utifrån vilken pensionsrätterna beräknas kommer gradvis att utökas till 15 år, och nya offentliganställda kommer att anslutas till det allmänna systemet så att det särskilda systemet för offentliganställda successivt avvecklas.

Den genomsnittliga pensionsåldern för män är ca 59 år och för kvinnor ca 57. Österrike har precis börjat ta itu med problemet genom en rad åtgärder som antogs under 2000. Bland annat har man höjt minimiåldern för förtidspension, tagit bort förtidspension på grund av nedsatt arbetsförmåga, infört större avdrag när pensionen tas ut före normal pensionsålder samt ger ökat pensionstillskott vid senare pension. Dessa ändrade villkor för förtidspension eller uppskjuten pension är dock ännu inte försäkringstekniskt neutrala.

Pensionstagare har dessutom rätt att ha en inkomst vid sidan av pensionen, vilket underlättar en gradvis övergång till pensioneringen. Gradvis pensionering underlättas dessutom genom att man från 50 års ålder (för kvinnor) eller 55 års ålder (för män) kan arbeta deltid i 6 ½ år och få kompensation för de minskade inkomsterna. Det är dock troligt att detta leder till att arbetsmarknadsdeltagandet bland äldre arbetstagare minskar snarare än ökar (genom att man inte väljer detta som ett alternativ till fullständigt utträde från arbetsmarknaden utan istället för fortsatt heltidsarbete). Dessutom är det möjligt att samla den förkortade arbetstiden under den första delen av 6 ½-årsperioden och därmed att pensionera sig helt innan man uppnått den lägsta åldern för förtidspension. Därför kommer denna lösning att ses över.

Invaliditetspensionerna håller för närvarande på att ses över. Inom det nuvarande systemet erkänns inte partiell invaliditet, vilket får till följd att äldre arbetstagare slutar arbeta helt istället för att delta på arbetsmarknaden till viss del, i en utsträckning som skulle vara förenlig med deras hälsotillstånd. En expertkommitté är i färd med att granska olika möjligheter till förmåner vid partiell invaliditet.

Regeringens strategi för att klara av den ekonomiska utmaning som pensionssystemet innebär, är att öka sysselsättningen över lag och bland äldre arbetstagare i synnerhet för att på så sätt befästa avgiftsunderlaget. Ett förslag till ytterligare reform av pensionssystemet är planerat till år 2003. I den nationella strategirapporten anges vissa allmänna principer för reformen, till exempel att stärka de försäkringstekniska principerna och främja kompletterande privat pensionsförsäkring, dock utan att förneka betydelsen av den första pelarens system.

Slutsats

Österrikes nationella strategirapport innehåller en ingående beskrivning av de olika åtgärder som redan vidtagits för att göra pensionssystemet mer ekonomiskt stabilt, men det saknas en övergripande bedömning av vilka effekter dessa åtgärder haft. De höga utgifterna, som dessutom förväntas öka betydligt, är en avsevärd utmaning för de offentliga finanserna. Den österrikiska regeringens uttalade avsikt att reformera pensionssystemet är därför välkommen.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	A						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50 % av medianinkomsten)	6	10	5	8	6	12	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60 % av medianinkomsten)	10	24	9	15	11	29	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	3,6	4,1					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,84		0,90		0,81		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i %	Nivå			ökning i %				
	2000	2020	2050	2000-2050	2000	2020	2050	2000-2050				
Försörjningsbördan för äldre ²	22,9	30,0	54,0	133,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	14,5	16,0	17,0	17,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	10,5				6,4							
+ Sysselsättning	-2,2				-1,1							
+ Rätt till förmåner	-3,0				0,6							
+ Förmånsnivå	-2,9				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	2,4				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	14,0				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	68,4		76,7		60,1		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	28,6		40,0		17,9		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	60,9		60,9		60,3		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	63,2						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	0,2						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												

PORTUGAL

Pensionssystemet i korthet

Den första pelaren inom det portugisiska pensionssystemet utgörs av ett allmänt system som är obligatoriskt för alla anställda och egenföretagare inom den privata sektorn. För offentligt anställda, poliskår och militär finns ett särskilt system. Det finns även ett frivilligt system som är öppet för bosatta i Portugal som inte omfattas av det portugisiska sociala trygghetssystemet. Portugisiska medborgare som bor eller arbetar utomlands kan också ansluta sig till detta system.

Pensionsavgifter till det allmänna systemet inom den första pelaren är inte åtskilda från andra förmåner inom det allmänna sociala trygghetssystemet, som täcker sjukdom, moderskap, arbetsskador, arbetslöshet, invaliditet, ålderdom, efterlevande samt familjeförmåner. Avgiften är 34,75 % av anställdas löner (varav 11 procentenheter betalas av arbetstagaren och 23,75 procentenheter av arbetsgivaren) och varierar mellan 25,4 % och 32 % för egenföretagare. Den frivilliga socialförsäkringen finansieras genom en avgift på 16 % av ett belopp som skall täckas av pensionsförsäkringen, och den försäkrade kan själv välja hur stort detta belopp skall vara. Inom bankväsendet och telekommunikationssektorn finns det tjänstepensionssystem som ersätter det allmänna systemet.

Sedan år 2000 är pensionsåldern 65 år såväl för män som för kvinnor. För att få rätt till ålderspension måste man ha varit försäkrad i minst 15 år, med minst 120 arbetade dagar per inkomstår. Sedan 1994 beräknas ålders- och invaliditetspension utifrån genomsnittsinkomsten under de tio bästa av de senaste 15 åren (istället för, som tidigare, den genomsnittliga månadsinkomsten under de fem bästa av de senaste tio åren)²⁶. De intjänade pensionsrätterna utgör 2 % (mot tidigare 2,2 %) för varje försäkringsår.

Den andra pelaren är praktiskt taget obefintlig, och på senare år har antalet anslutna till dessa system dessutom minskat något. Den regleras av ramlagen om social trygghet. Pensionsfonderna förvaltas av privata institutioner, framför allt försäkringsbolag och fondförvaltningsbolag.

Inom den tredje pelaren finns olika slags pensioner, t.ex. i form av livförsäkring eller frivillig anslutning till en pensionsfond. Individuellt pensionssparande uppmuntras genom skatteincitament.

Personer som är 65 år eller äldre och som inte har tillräckliga inkomster från andra källor kan få behovsprövade förmåner genom ett system som finansieras med hjälp av skatter och inte genom avgifter. För dem vars inkomster ligger under 30 % av den nationella minimilönen (50 % för makar) finns ett inkomstillägg inom detta system.

Utmaningar

För det portugisiska pensionssystemet finns två stora utmaningar, nämligen att höja ålderspensionerna till en rimlig nivå (så att alla låginkomsttagare kan garanteras en skälig

²⁶

Sedan den senaste socialförsäkringsreformen 2000 kommer man emellertid att ta hänsyn till inkomsterna under hela försäkringsperioden (dock högst 40 år) vid beräkningen av pensionsbeloppet.

levnadsnivå efter pensioneringen) och att samtidigt garantera att systemet är ekonomiskt stabilt.

En stor del av befolkningen har endast varit försäkrad en kort tid eller har mycket låga pensionsgrundande inkomster. Enligt uppgifter från den europeiska hushållsundersökningen under den senare delen av 1990-talet har detta lett till att många äldre riskerar att hamna under fattigdomsgränsen, särskilt de äldsta pensionstagarna. Uppgifterna återspeglar dock inte effekterna av den senaste reformens höjda minimipensioner. Den relativa inkomsten bland personer över 65 i förhållande till yngre människor var också bland de lägsta i EU. Den motsvarade 72 % av inkomsten för personer under 65 år, trots att det inom den första pelaren är möjligt att få ersättningar upp till 80 % av genomsnittsinkomsten²⁷. Allt eftersom bättre försäkrade årskullar når pensionsåldern kommer problemet med pensioner som inte räcker till att lösas automatiskt.

Enligt prognoserna kommer försörjningsbördan i Portugal att dubblas fram till 2050 för att då uppgå till 44,5 %. Enligt en nyligen genomförd nationell prognos, där pensionsreformen togs med i beräkningen, kommer de offentliga pensionsutgifterna att öka från 10 % av BNP år 2001 till 12,1 % år 2050. Kommittén för ekonomisk politik bedömer emellertid att de offentliga pensionsutgifterna kommer att öka från 9,8 % år 2000 till som mest 13,8 % år 2040 (13,2 % år 2050). En stor del av de ökade utgifterna (en tredjedel av ökningen) utgörs av de offentliganställdas pensioner, som är mer generösa än pensionerna inom den privata sektorn för dem som arbetade inom den offentliga sektorn före 1993.

Om systemen inom den andra pelaren skall kunna utvecklas i Portugal måste man säkra intjänandet av pensionsrätter och göra dem överförbara.

Att anta utmaningarna

En av de främsta prioriteringarna på senare år har varit att förbättra miniminivån på ålderspensionen. Garanterade miniminivåer för ålders- och invaliditetspensioner inom det avgiftsfinansierade systemet infördes för första gången 1998²⁸ och grundar sig på antalet avgiftsår. Genom 2002 års nya ramlag kommer denna nivå under perioden 2003–2007 att närma sig minimilönen. De icke-avgiftsfinansierade minimipensionerna kommer att höjas till 50 % av den nationella minimilönen minus arbetstagarnas sociala avgifter (11 %). Möjligheten att arbeta efter pensionen och att förena pension och förvärvsinkomst skulle kunna bidra till att förbättra de äldres levnadsstandard på kort sikt. På längre sikt kommer även det faktum att pensionssystemet blir mer etablerat (och omfattar fler pensionstagare med full försäkringstid) och att det eventuellt växer fram fler kompletterande pensionssystem att ha en positiv inverkan.

Under 1990-talet anpassades systemet för att begränsa den kommande ökningen av offentliga pensionsutgifter. År 1993 ändrades bestämmelserna för hur pensionsrätter skulle beräknas för nya offentliganställda, så att samma bestämmelser nu gäller för nya som ansluter sig till systemet som inom det allmänna sociala trygghetssystemet. Under 1994 skärptes villkoren för ålderspension och koefficienten för hur pensionsförmånerna beräknades.

²⁷ Inom ramen för 2000 års reform av det sociala trygghetssystemet kan den högsta ersättningsnivån nå 92 % av genomsnittsinkomsten för dem som kan tillgodoräkna sig 21 inkomstår eller mer.

²⁸ Tidigare betalades ett tillägg till personer vars lagstadgade pension inte nådde upp till minst 30 % av genomsnittsinkomsten.

Sedan den senaste socialförsäkringsreformen 2000 tar man hänsyn till inkomsterna under hela försäkringsperioden (dock högst 40 år) vid beräkningen av pensionsbeloppet. De nya åtgärderna kommer att vidtas successivt och vara helt genomförda under 2016. Genom 2002 års socialförsäkringslag införs ett tak för de pensionsgrundande inkomsterna, vilket även innebär en högsta nivå för framtida pensionstagares pensionsförmåner och på lång sikt bidrar till minskade utgifter.

Under 1999 blev pensionsbestämmelserna mer flexibla. Alla arbetstagare som har totalt 15 försäkringsår under 30 kalenderår kan gå i pension från 55 års ålder med reducerad pension. Arbetstagarna kan också skjuta upp pensionen tills de är 70 år, och får då en högre pension. Ålderspensionen kan dessutom uppbäras samtidigt som en förvärvsinkomst. Försäkringstagare som har begärt förtidspension och som har slutat arbeta kan göra frivilliga inbetalningar för att höja ålderspensionen. Man har även infört möjligheten att kombinera deltidsarbete med delpension.

En reservfond för social trygghet inrättades 1989. Lagen från 2000 om att reformera socialförsäkringen syftar till att på medellång sikt bygga upp en reserv motsvarande två års pensionsutgifter, dvs. ca 12 % av BNP. Utöver överskotten från det sociala trygghetssystemet, som väntas hålla i sig till ca 2015, kommer fonden även att få två procentenheter av de sociala avgifterna för anställda. I december 2001 uppgick fondens tillgångar till 3,8 miljarder euro, dvs. ca 5 % av BNP. Mellan 2015 och 2020 förväntas det uppstå ett underskott i det sociala trygghetssystemet. Fonden kommer förmodligen då att under 15–20 år användas till att täcka ökade utgifter och till att utjämna inkomstskillnaderna. Från och med 2029 kommer sedan ett underskott på mellan 1 och 2 % av BNP att behöva täckas från andra källor.

För att främja utvecklingen av kompletterande pensionssystem infördes under 2000 ett heltäckande regelverk som omfattar såväl förvaltnings- och investeringsbestämmelser som skatteregler för dessa privata försäkringar. Under 2002 infördes ytterligare skatteförmåner, och man utformade regler för tillsyn av de kompletterande pensionssystemen. Genom att man infört ovannämnda tak på de inkomster som omfattas av socialförsäkringen bör det skapas mer utrymme för privata pensioner. För att förbättra tillgången till kompletterande pensionssystem innehåller den nya ramlagen för socialförsäkring förbättrade villkor för intjänande av kompletterande pensionsrättigheter samt principen om att pensionsrätterna skall kunna överföras.

Slutsats

Tillräckliga pensioner är fortfarande en stor utmaning, men nyligen har man vidtagit åtgärder för att höja minimipensionerna vilket inom kort bör bidra till att minska risken för fattigdom. Att pensionen blivit mer flexibel och att det är möjligt att höja pensionsförmånerna genom att senarelägga pensioneringen bör få pensionsinkomsterna att räcka till för dem med sysselsättningsmöjligheter. Dessutom kommer längre försäkringsperioder i mer höglönat arbete att medföra högre pensioner för nya generationer av pensionstagare.

Den senaste pensionsreformen är också ett sätt att hantera den ekonomiska utmaning som pensionssystemet innebär. I den nationella strategirapporten förklaras hur Portugal skall klara av denna utmaning fram till ca 2030, men det sägs ingenting om hur underskottet i det sociala trygghetssystemet kommer att finansieras därefter. Med tanke på den ringa effekt som de nyligen genomförda reformerna lär få på den förväntade ökningen av

pensionsutgifterna finns det utrymme för ytterligare reformer, samtidigt som det dock är svårt att få till stånd en jämvikt i statsbudgeten. Mot denna bakgrund tycks det även finnas utrymme att utveckla privata pensionsförsäkringar. Det återstår att se huruvida moderniseringen av lagstiftningen för privata pensioner (till exempel bestämmelser om intjänande och överförbarhet) kommer att vara tillräcklig för att tjänstepensionssystemen skall kunna få större betydelse.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	P.						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50 % av medianinkomsten)	12	22	12	18	12	25	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60 % av medianinkomsten)	18	33	18	30	19	36	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	6,4	5,8					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,76		0,80		0,73		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i % 2000-2050	Nivå			ökning i % 2000-2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Försörjningsbördan för äldre ²	22,6	27,5	46,0	104,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	9,8	13,1	13,2	34,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	6,7				6,4							
+ Sysselsättning	-1,1				-1,1							
+ Rätt till förmåner	-2,4				0,6							
+ Förmånsnivå	0,1				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	3,3				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	10,1				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	68,9		76,9		61,1		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	50,3		61,6		40,6		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	64,5		64,0		64,2		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	55,5						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	-4,2						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												

FINLAND

Pensionssystemet i korthet

Det obligatoriska lagstadgade pensionssystemet omfattar dels folkpensionen som syftar till att garantera en minimiinkomst för alla pensionstagare, dels en inkomstgrundad arbetspension som gör det möjligt för arbetstagare att i skälig omfattning bibehålla sin levnadsstandard även efter pensioneringen. Dessa bägge system utgör den första pelaren, som kan kompletteras med frivilliga pensionssystem. Folkpension ger dem som är bosatta i landet rätt till en minimipension på upp till 488 euro per månad (om man varit bosatt i landet i 40 år). Folkpensionen minskar i takt med att en persons övriga pensionsinkomster ökar. Under 2001 betalades full folkpension endast till 10 % av alla pensionstagare, medan en behovsprövad del kompletterade arbetspensionen för 55 % av pensionstagarna. Andelen pensionstagare som enbart får folkpension minskar stadigt.

Arbetspensionen är avgiftsfinansierad och omfattar alla löntagare och egenföretagare utan något inkomsttak. Ålderspensionen börjar man tjäna in från 23 års ålder med 1,5 % om året till 60 års ålder, då intjäningsprocenten stiger till 2,5. Man kan tillgodoräkna sig maximalt 40 år. Dessa regler kommer emellertid att ändras under 2005. Den maximala ersättningen är 60 %. Pensionen beräknas utifrån genomsnittsinkomsten under de senaste tio åren inom varje enskilt anställningsförhållande (men hela yrkeslivet kommer att bli pensionsgrundande från och med 2005). Vid slutet av 2000 var den genomsnittliga sammanlagda pensionen för ålderspensionärer (inbegripet efterlevandepension) ca 962 euro per månad, vilket motsvarade 47 % av löntagarnas genomsnittsinkomst. Det finns en skillnad mellan könen (1 151 euro för män och 841 euro för kvinnor) på grund av att kvinnornas löner i regel är lägre (80 % av männens), att de deltar på arbetsmarknaden i mindre utsträckning än männen och att de har fler avbrott i sina yrkesliv. Folkpensionen följer konsumentprisernas utveckling, medan arbetspensionen regleras av ett viktat index baserat på konsumentpriser och löner.

För närvarande är det möjligt att få arbetslöshetspension eller förtidspension vid 60 års ålder, samt deltidspension vid 56 års ålder. Före 65 års ålder kan olika former av förmåner betalas ut i form av invaliditets-, arbetslöshets-, förtids- och deltidspension. Arbetsoförmåga är den vanligaste anledningen till förtidspension. Under 2000 spenderade Finland ca 1 % av BNP på rehabiliteringsåtgärder för att upprätthålla och förbättra arbetsförmåga.

Arbetspensionerna är delvis fonderade. För anställda inom den privata sektorn förvaltas dessa fonder direkt av pensionsanstalter för privatanställda som konkurrerar med varandra ifråga om kundservice och avkastning på investeringar. De måste emellertid följa ett detaljerat regelverk. Det finns en garantiordning som skall säkra utbetalningen av förmånerna om en pensionsanstalt skulle komma på obestånd. För de stats- och kommunalanställdas pensioner har reservfonder inrättats för att skapa lika omfattande fondering som för pensionssystemen inom den privata sektorn. Totalt sett uppgick reserverna inom den första pelaren till 60 % av BNP under 1999 och förväntas öka till närmare 80 % av BNP till 2030.

Eftersom det lagstadgade systemet är såpass omfattande är efterfrågan på frivillig kompletterande pension mycket liten. De förmåner som betalades ut inom den andra och tredje pelaren utgjorde 4 % av alla pensionsförmåner och avgifterna till dessa system 6 % av de sammanlagda pensionsavgifterna under 1999.

Utmaningar

Över lag är risken för fattigdom låg bland äldre tack vare det lagstadgade pensionssystemet. Pensionstagarnas inkomstnivå är jämförbar med resten av befolkningens och risken för äldre att hamna under fattigdomsgränsen i Finland var i slutet av 1990-talet bland de minsta i EU. Dock tycks en viss fattigdomsrisk kvarstå, i synnerhet bland mycket gamla kvinnor. Pensionssystemet är utformat så att personer med låga inkomster endast får en ringa ökning av pensionsrätterna genom avgifterna de betalar in, eftersom folkpensionen minskar i takt med att arbetspensionen ökar.

De främsta utmaningarna för att systemet skall vara ekonomiskt stabilt är den åldrande befolkningen, i och med att de stora årskullarna födda på 1940-talet når pensionsåldern, ökad livslängd och låga födelsetal. Antalet personer över pensionsåldern kommer att öka snabbt efter 2020, och 2030 kommer en fjärdedel av alla finländare att vara över 65 år. Om det inte skapas tillräckligt med nya arbetstillfällen kommer detta att förvärra problemet med den åldrande befolkningen. I nuläget är den totala sysselsättningen 67,7 %, men endast 46 % för 55–64-åringar. Hela 86 % av finländarna går i pension före den lagstadgade pensionsåldern, och den faktiska pensionsåldern är så låg som 59 år. För att minska antalet förtidspensioneringar är det nödvändigt att stärka incitamenten att arbeta och upprätthålla den enskildes arbetsförmåga. Om inte förhållandet mellan antalet förvärvsarbetande och pensionstagare kan förbättras genom ändamålsenliga satsningar på att skapa sysselsättning för arbetslösa och äldre arbetstagare finns det risk för att skattetrycket blir ohållbart.

Pensionsutgifterna inom socialförsäkringen uppgick till 11,3 % av BNP under 2000 och kommer enligt Kommittén för ekonomisk politik att öka till 16 % till 2040, där de kommer att ligga kvar till 2050. Utgifterna för arbetspension förväntades öka med 6 procentenheter av BNP, vilket skulle innebära en höjning av avgifterna med 10 procentenheter. Utgifterna för folkpensionen kommer att minska med omkring en procentenhet av BNP i och med att det inkomstgrundade systemet blir mer etablerat vilket minskar behovet av behovsprövade garantipensioner. Att folkpensionen indexregleras och följer prisutvecklingen bör också bidra till att dämpa ökningen.

De senaste reformerna av den privata sektorns pensionssystem under 2001 och 2002 lär dämpa pensionsutgifternas ökning avsevärt i förhållande till BNP. Detta är till stor del tack vare att avgiftsunderlaget breddas genom strängare villkor för förtidspension och kraftfullare incitament att fortsätta arbeta. Uppskattningsvis måste således pensionsavgiften höjas med 5 procentenheter (i förhållande till lönerna) för att man skall kunna behålla den finansiella jämvikten. Trots de framsteg som gjorts behöver man ta itu med de ekonomiska svårigheter som kvarstår och införa motsvarande reformer inom den offentliga sektorns pensionssystem.

En rad olika lagar och lagändringar har gjort arbetspensionslagstiftningen mycket komplex, men å andra sidan har dessa också fört olika system närmare varandra och därigenom skapat möjligheter för ytterligare rationalisering och modernisering. Lagstiftningen skulle behöva förenklas och konsolideras genom en harmonisering av pensionssystemens interna föreskrifter. En stor utmaning vid moderniseringen vore att utforma pensionssystemen så att de automatiskt anpassade sig efter förändrade omständigheter.

Att anta utmaningarna

Redan 1990 började man vidta ett antal reformåtgärder för att hålla de framtida pensionsutgifterna i schack. Bland annat vidtogs åtgärder under nittio-talet för att anpassa

efterlevandepensionerna till de individuella pensionerna, närma pensionerna inom den offentliga sektorn till pensionerna inom den privata sektorn, höja den nedre åldersgränsen för förtidspension, utöka antalet pensionsgrundande inkomstår från fyra till tio samt minska inkomsternas vikt i det index som används för pensionsjusteringar. Dessa åtgärder som vidtogs för de allmänna pensionerna under 1990-talet förväntas kunna bidra till att minska pensionsutgifterna med nästan en femtedel av de utgifter som väntas för 2040 om systemet förblir oförändrat och med de regler som gällde 1990.

Ytterligare åtgärder inom 2001 års reformpaket har nyligen avslutats. Pensionsreformen 2001 syftar till att få människor att avstå från förtidspension och att istället uppmuntra dem att fortsätta arbeta. Exempel på sådana åtgärder är att man infört en flexibel pensionsålder mellan 62 och 68 år, samtidigt som intjänandet av pensionsrätter ökar under de senare åren i arbete. Pensionsåldern för deltidspension har höjts från 56 till 58 år, vilket åtföljs av minskade intjänade pensionsrätter, och den nedre åldersgränsen för att börja tjäna in pensionsrätter har sänkts från 23 till 18 år. Arbetslöshetspensionen kommer successivt att avvecklas (mellan 2009 och 2014) och den individuella förtidspensionen (på grund av nedsatt arbetsförmåga) kommer att slopas under 2003.

I september 2002 lade regeringen fram ett lagförslag som grundade sig på ett avtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om ytterligare åtgärder till 2001 års pensionsreform, varav de flesta skulle införas från och med den 1 januari 2005. Inkomsterna under hela yrkeslivet kommer att vara pensionsgrundande, och vid beräkningen kommer ett förbättrat viktat index att användas (som till 80 % baserar sig på inkomstnivån och till 20 % på prisnivån, istället för – som tidigare – lika stora andelar). Den intjänade pensionen ökar ytterligare för äldre arbetstagare (1,9 % per år mellan 53 och 62 års ålder och 4,5 % mellan 63 och 68 års ålder, istället för de normala 1,5 %), det kommer inte längre att vara möjligt att gå i förtidspension före 62 års ålder, och pensionsavgiften för anställda över 53 år kommer att höjas med 30 %. Ersättningstaket på 60 % kommer att tas bort, förmånerna kommer att anpassas efter förväntad livslängd (från och med 2009), även perioder utan inkomster, t.ex. för vård av barn, arbetslöshet, utbildning, sjukskrivning och rehabilitering kommer att vara pensionsgrundande, och avslutningsvis kommer pensionssystemet att fonderas i större utsträckning för att uppväga pensionsavgifternas utveckling.

Man har ställt upp målet att öka sysselsättningen bland äldre arbetstagare från 46 % under 2001 till 55 % år 2010, vilket skulle medföra att den faktiska pensionsåldern ökade med två år. Enligt nya prognoser kommer effekterna av de senaste reformerna dock att medföra en ökning av den faktiska pensionsåldern med tre år först till år 2050, och denna ökning kommer huvudsakligen att bli synlig efter 2015. Detta räcker inte för att uppfylla regeringens mål angående den faktiska pensionsåldern (att höja den med 2–3 år) och sysselsättningen bland äldre arbetstagare, utan skulle innebära att reformerna måste genomföras snabbare.

Regeringens övergripande strategi att ta itu med de betydande pensionsutgifterna bygger på att säkra ekonomisk tillväxt, minska statsskulden och öka pensionsreservfonderna (utöver det lagstadgade fonderingskravet) samt att öka arbetsproduktiviteten (som har större inverkan på pensionsutgifternas utveckling i förhållande till BNP än sysselsättningsökningen) och sysselsättningen, framför allt bland äldre arbetstagare, och därigenom höja den faktiska pensionsåldern. För strategin krävs bland annat omfattande och fortlöpande överskott i den offentliga sektorns finanser i flera årtionden framöver.

Slutsats

Finland har gjort avsevärda framsteg när det gäller att möta utmaningen att göra pensionssystemet ekonomiskt stabilt, samtidigt som det ger tillräckliga pensioner och låg fattigdomsrisk bland äldre, samt när det gäller att anpassa systemet efter samhällseliga förändringar.

Reformerna under 2001 och 2002 är viktiga, men eftersom åtgärderna är planerade att genomföras under lång tid kommer effekterna på pensionsutgifterna att försenas och inte framträda förrän efter det att de stora årskullarna börjar gå i pension. Större delen av dessa stora årskullar kan således fortfarande kan dra nytta av de nuvarande möjligheterna till förtidspension. Pensionsutgifterna inom socialförsäkringen förväntas öka ytterligare. Dessutom förutsätter den övergripande strategin att man lyckas skapa stora överskott i den offentliga sektorns finanser under lång tid.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	FIN						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50 % av medianinkomsten)	5	6	5	1	6	8	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60 % av medianinkomsten)	10	17	9	9	10	23	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	3,4	2,9					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,78		0,86		0,74		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i %	Nivå			ökning i %				
	2000	2020	2050	2000-2050	2000	2020	2050	2000-2050				
Försörjningsbördan för äldre ²	22,1	35,5	44,0	98,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	11,3	12,9	15,9	40,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	6,6				6,4							
+ Sysselsättning	-0,1				-1,1							
+ Rätt till förmåner	-1,3				0,6							
+ Förmånsnivå	-0,1				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	5,0				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	11,2				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	68,1		70,9		65,4		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	45,7		46,7		44,8		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	62,2		62,4		61,6		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	43,4						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	4,9						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												

SVERIGE

Pensionssystemet i korthet

Det nya system som skapades inom den första pelaren 1999 består av en inkomstgrundad ålderspension som är avgiftsfinansierad, och en garantipension, som inte finansieras genom avgifter. Den inkomstgrundade pensionen är avgiftsbestämd och finansieras genom en pensionsavgift på 18,5 % av hela livsinkomsten. Av dessa 18,5 procent går 16 procentenheter till ett fördelningssystem. Pensionsrätterna läggs samman och räknas upp med en ränta till en fiktiv pensionsbehållning (som i stort följer den allmänna löneutvecklingen). De resterande 2,5 procentenheterna investeras i en eller flera fonder som den försäkrade själv väljer (det så kallade premiepensionssystemet). Den inkomstgrundade pensionen täcks inte av statsbudgeten utan är tänkt att finansieras av enbart pensionsavgifter som skall ligga kvar på 18,5 %. Den fiktiva pensionsbehållningen inom fördelningssystemet samt behållningen inom premiepensionssystemet omvandlas vid pensioneringen till en pension vars storlek beror på den genomsnittliga förväntade återstående livslängden vid pensionsåldern.

Garantipensionen ger en minimipension för personer över 65 år som bott minst 40 år i Sverige. Den kompletterar pensionsrätterna från den lagstadgade inkomstgrundade pensionen upp till ett garantibelopp och finansieras genom skatter. Ett nytt slags behovsprövat stöd för äldre som inte har rätt till garantipension (i huvudsak invandrare) kommer att införas 2003. Dessutom finns ett behovsprövat bostadstillägg som kompletterar många pensionstagares inkomster.

Den andra pelaren utgörs av omfattande tjänstepensionssystem som grundar sig på kollektivavtal och som täcker ungefär 90 % av de anställda. Pensionsavgifterna är vanligtvis mellan 2 och 5 % av lönen. Tidigare var dessa pensioner förmånsbestämda, men de blir i allt högre grad avgiftsbestämda. Under 2000 utgjorde pensioner från dessa system 14 % av de sammanlagda pensionsutbetalningarna.

Systemen inom den tredje pelaren stod för ungefär 5 % av de sammanlagda pensionsutbetalningarna under 2000. Sådant frivilligt privat pensionssparande är avdragsgillt.

Utmaningar

Försörjningsbördan förväntas öka betydligt mindre i Sverige än i EU som helhet. Dessutom kommer det nya pensionssystemets utformning att begränsa den framtida ökningen av pensionsutgifterna. Pensionsutgifterna inom det allmänna systemet förväntas öka från 9 % av BNP under 2000 till 11,4 % under 2040, och därefter minska. Ökningen är förhållandevis liten och bör inte utgöra någon större ekonomisk utmaning.

Sysselsättningen bland äldre arbetstagare är den högsta i EU. Förtidspensionering är inte något större problem. Antalet sjukskrivningar bland äldre arbetstagare har dock ökat kraftigt på senare år, vilket medfört att man ifrågasatt arbetsmiljön för äldre arbetstagare.

Eftersom garantipensionen endast är kopplad till prisindex kommer reallöneökningar att medföra ökade löneskillnader mellan å ena sidan löntagare och pensionstagare med inkomstgrundade pensioner som överskrider garantinivån, och å andra sidan pensionstagare

som endast är berättigade till garantipension. På lång sikt kan detta medföra ökad relativ fattigdom, såvida inte antalet människor som är beroende av garantipension kan minskas genom att fler får rätt till inkomstgrundad pension. Kvinnor är särskilt i riskzonen eftersom deras inkomster i regel är lägre än männens. Till följd av lägre efterlevandeförmåner löper äldre kvinnor dessutom större risk än män att få en kraftigt försämrad levnadsstandard då de förlorar sin partner.

Att anta utmaningarna

För att klara av utmaningarna med en åldrande befolkning och vissa drag av ojämlikhet i det tidigare förmånsbestämda systemet (högre pensioner för personer med oregelbundna inkomster men samma avgiftsbelopp) gjordes en genomgripande reform av pensionssystemet 1999 som kommer att vara fullt genomförd 2003. Tanken med det inkomstgrundade systemet är att det skall vara fullständigt försäkringstekniskt neutralt. Bland inslagen av omfördelning finner man pensionspoäng för arbetslösa eller för föräldrar under barnets fyra första år samt garantipensionen. Dessa mekanismer finansieras över statsbudgeten.

För att systemet skall vara ekonomiskt stabilt finns en inbyggd bromsmekanism som automatiskt balanserar det inkomstgrundade systemet. Den är utformad för att hålla pensionsavgiften konstant på 18,5 % av inkomsterna och fungerar på så sätt att den fiktiva pensionsbehållningen inom fördelningssystemet är indexreglerad. Om avgiftsunderlaget minskas på grund av ekonomisk nedgång eller en ogynnsam ekonomisk utveckling, justeras indexet nedåt. Vid omräkningen av den fiktiva pensionsbehållningen tar man dessutom hänsyn till den beräknade återstående livslängden vid pensioneringen och motverkar på så sätt en betydande orsak till höjda pensionsutgifter.

Det kommer även att bli lättare att uppnå ekonomisk stabilitet tack vare den stora buffertfond som skapades redan 1960 för att jämna ut fluktuationer i flödet av pensionsavgifter och pensionsutbetalningar. Denna buffertfond är tänkt att bidra till den långsiktiga finansieringen av pensionssystemet. Dess tillgångar uppgick under 2001 till 26 % av BNP.

Alla ekonomiska risker inom det nya inkomstgrundade pensionssystemet (livslängd och minskat avgiftsunderlag) bärs av förmånstagarna. Systemet möjliggör en högre grad av flexibilitet, såväl i fråga om pensionsålder som möjligheten att kombinera inkomst av förvärvsarbete med full pension eller delpension. I och med att systemet är försäkringstekniskt neutralt kan var och en planera sitt yrkesliv så att de får en tillräcklig pension, vilket är ett kraftfullt incitament för att öka äldre arbetstagares deltagande på arbetsmarknaden (som redan är det högsta i EU). För detta krävs emellertid att anställbarheten och arbetsförmågan upprätthålls. Regeringen försöker för närvarande att ta itu med problemet med ökade sjukskrivningar genom ett omfattande program för ökad hälsa i arbetslivet. Om det är ett stort antal människor som inte lyckas tjäna in tillräckliga pensionsrätter skjuts de ekonomiska riskerna över till statsbudgeten (genom garantipension eller sjukpension).

Den svenska reformen grundar sig på ett omfattande politiskt samförstånd och följs av en betydande satsning på att förbättra informationen till dem som är anslutna till pensionssystemet. De får ett årsbesked över pensionsbehållningen och en prognos över den framtida pensionen under olika förutsättningar (tillväxt, avkastning och pensionsålder).

Slutsats

Det reformerade svenska pensionssystemet bör kunna ge tillräckliga pensioner och samtidigt vara ekonomiskt stabilt, tack vare dess uppbyggnad och de inbyggda mekanismerna som gör att det anpassas efter den ekonomiska och demografiska utvecklingen. Det innebär också att det sker en rättvis fördelning av det ekonomiska ansvaret mellan olika generationer och att systemet uppfyller kraven på modernisering genom att vara väl anpassat efter flexibla sysselsättningsmönster. De skattefinansierade inslagen av solidaritet är för närvarande kraftfulla, med garantipension, sjukpension och efterlevandepension samt pensionspoäng till det inkomstgrundade systemet under avbrott i yrkeslivet på grund av t.ex. arbetslöshet, föräldraledighet osv. Garantipensionen lär dock komma att minska i takt med att inkomsterna ökar. Tjänstepensionssystemen som grundar sig på kollektivavtal är väl utvecklade och kan vara viktiga för att upprätthålla inkomstnivån efter pensioneringen.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	S						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50 % av medianinkomsten)	5	3	6	2	5	3	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60 % av medianinkomsten)	10	8	10	6	9	10	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	3,2	2,9					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,83		0,92		0,78		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i %	Nivå			ökning i %				
	2000	2020	2050	2000-2050	2000	2020	2050	2000-2050				
Försörjningsbördan för äldre ²	26,9	34,5	42,0	58,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	9,0	10,7	10,7	18,9	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	3,9				6,4							
+ Sysselsättning	-0,5				-1,1							
+ Rätt till förmåner	0,8				0,6							
+ Förmånsnivå	-2,6				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	1,7				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	12,2				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	71,7		73,0		70,4		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	66,5		69,1		63,8		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	63,2		63,3		62,7		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	56,6						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	4,8						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												

FÖRENADE KUNGARIKET

Pensionssystemet i korthet

Den första pelaren i Förenade kungarikets pensionssystem består av en grundpension till ett fast belopp och en inkomstgrundad kompletterande pension, den s.k. *State Second Pension* som ersätter det tidigare *State Earnings-Related Pension Scheme* (SERPS-systemet som infördes 1978). Dessa bägge delar av den första pelaren finansieras av inkomstgrundade avgifter till den allmänna försäkringen. Pensionsåldern är 65 år för män och 60 år för kvinnor. Lagstiftning har införts för att pensionsåldern senast år 2020 skall vara 65 år för alla. För att få rätt till full pension till det fasta beloppet krävs 44 års avgifter till den allmänna försäkringen för män och 39 år för kvinnor. Tidigare pension är inte möjlig, men däremot kan pensionen senareläggas för att ge rätt till högre förmåner (7,5 % per år som pensionen skjuts upp).

Unikt för det brittiska systemet är att man kan avsäga sig den inkomstgrundade delen av den första pelarens fördelningssystem. För detta krävs att personen ifråga omfattas av ett tjänstepensionssystem eller en privat pensionsförsäkring som ger samma eller bättre förmåner än den inkomstgrundade delen inom det lagstadgade pensionssystemet. Ca 60 % av de förvärvsarbetande har valt en sådan pensionsförsäkring och betalar därför lägre avgifter till den allmänna försäkringen.

Tjänstepensionssystemen fastställs i regel av den enskilde arbetsgivaren och är vanligtvis förmånsbestämda. Pensionerna grundar sig på antal tjänsteår och slutlön. Allt fler system blir emellertid avgiftsbestämda. Under år 2000/2001 var omkring 44 % av befolkningen i arbetsför ålder ansluten till ett tjänstepensionssystem eller hade privat pensionssparande, 60 % av hushållen med pensionstagare hade inkomster från ett tjänstepensionssystem och 71 % hade investeringsinkomster (inbegripet från privat pensionssparande).

Privat pensionssparande infördes 1988 för att ge en privat andra pension till personer som inte hade tillgång till tjänstepensionsförsäkring eller som ofta byter arbete (även om det före 1988 fanns avtal om livränta som påminde om den privata pensionsförsäkringen). 12 % av de anställda och 44 % av egenföretagarna har eget pensionssparande. För att göra de privata kompletterande pensionerna mer lockande infördes andelspensioner, *Stakeholder Pensions*, i april 2001. Andelspensionerna har enkla och låga avgifter (högst 1 % av fondvärdet per år), ger de anslutna flexibilitet genom att de kan ändra sina avgifter eller flytta mellan olika system utan att behöva betala någon straffavgift, har förenklade skattevillkor med ett avgiftstak på 3 600 pund per år och är för första gången öppna även för andra än förvärvsarbetande. I mars 2002 hade 815 000 andelspensioner sålts.

Genom den icke avgiftsfinansierade lägsta inkomstgarantin kan personer över 60 år få behovsprövat bistånd, beroende på deras inkomst och kapital. En ensamstående person som uppfyller villkoren har rätt till minst 98,15 pund per vecka, vilket är ungefär 30 % mer än den fullständiga fasta offentliga grundpensionen på 75,50 pund.

Under 1999/2000 härrörde 57 % av pensionsintäkterna från statliga källor och 43 % från den privata sektorn.

Utmaningar

Mellan 1979 och 1996 ökade den genomsnittliga nettoinkomsten för pensionärshushållen med 64 % medan medelinkomsten steg med 36 %. Inkomsterna för den fattigaste femtedelen av pensionstagarna ökade dock endast med 30 %. Dessa skillnader beror i första hand på ökade inkomster från tjänstepensioner och eget pensionssparande som kom alla utom de fattigaste pensionstagarna till del. Den lägsta inkomstgarantin infördes för att öka inkomsterna inom denna grupp. Därigenom fick de fattigaste äldre högre inkomster, men i och med att ett sparat pund innebar ett pund mindre i bidrag medförde många människors sparande inte automatiskt högre levnadsstandard efter pensioneringen. Ungefär en femtedel av alla pensionstagare lever i hushåll med en inkomst som är under 60 % av medianinkomsten.

I och med SERPS-systemet fick anställda en pension på 20 % av den genomsnittliga uppräknade livsinkomsten, men för låginkomsttagarna skedde endast en ringa förbättring. De ca 60 % av arbetstagarna som istället för SERPS-systemet valde tjänstepensionssystem eller eget pensionssparande har i regel betydligt bättre inkomstersättning. En stor utmaning är att se till att fler människor får tillgång till – och utnyttjar – de möjligheter som finns till högre levnadsstandard efter pensioneringen.

Tillräckliga pensioner har under 1980- och 1990-talen blivit en viktig utmaning, men den ekonomiska stabiliteten tycks säkrad en bra bit fram i tiden. Under 2000 var de offentliga pensionsutgifterna 5,5 % av BNP och kommer enligt prognoserna från Kommittén för ekonomisk politik att minska till 4,4 % till 2050. Detta beror på att försörjningsbördan ökar mindre än i resten av EU och, framför allt, att grundpensionerna indexregleras efter prisutvecklingen så att deras värde minskar i förhållande till inkomsterna. Prognosen utarbetades utan hänsyn till de nya pensionsformerna, *Pension Credit* och *State Second Pension*, som kommer att hålla kvar de offentliga pensionsutgifterna på nuvarande nivå.

Med tanke på hur stor betydelse det privata pensionssparandet har, utgör de privata pensionssystemens mångfald och komplexitet särskilda utmaningar. De enskilda individerna har många olika möjligheter att välja mellan då de börjar ett nytt arbete eller byter arbete. Frågan är om noggrann tillsyn är möjlig med så många olika pensionsförsäkringar. Många pensionsförsäkringar består till stor del av aktier som tidigare givit betydande avkastning, men vilket medför viss osäkerhet. Åtskilliga pensionssystem och livförsäkringsbolag tycks ha tagit stor skada av den senare tidens nedgång på aktiemarknaderna runtom i världen. För arbetsgivare som stöder ett förmånsbestämt system kan detta bidra till att öka de framtida kostnaderna för förmånerna och kan ha bidragit till en övergång till avgiftsbestämda system där investeringsrisken snarare ligger hos förmånstagarna.

Även om Förenade kungariket redan uppfyller sysselsättningsmålen från Lissabon och Stockholm finns det fortfarande utrymme för förbättring. Den genomsnittliga faktiska pensionsåldern är 62 år för män och 59 år för kvinnor. 55 % av männen och en tredjedel av kvinnorna går i pension innan de nått den lagstadgade pensionsåldern. Av förtidspensionerna var 10 % kopplade till pensionsvillkor i ett tjänstepensionssystem, 30 % till hälsoskäl och 14 % skedde på arbetsgivarens inrådan. Förtidspension är inget alternativ i det statliga pensionssystemet, men både män och kvinnor har rätt att ansöka om den lägsta inkomstgarantin från 60 års ålder. Män mellan 60 och 64 år som begär den lägsta inkomstgarantin behöver inte söka arbete. Inom tjänstepensionsfonderna finns ofta möjlighet till förtidspension.

Att anta utmaningarna

På senare år har man vidtagit ett antal åtgärder för att ta itu med problemet med tillräckliga pensioner. Från 2003 kommer den nya *Pension Credit* att ersätta den lägsta inkomstgarantin. Denna nya rätt kommer förmodligen inte enbart att omfatta de fattigaste 25 % av hushållen utan ungefär hälften av alla hushåll bestående av personer över 60 år. Den ger ensamstående som är 60 år eller mer rätt till en inkomst på minst 100 pund per vecka (154 pund för makar), och syftet är att se till att personer över 65 kan få ytterligare medel från andra pensionsförsäkringar eller besparingar upp till en viss nivå över garantinivån utan att de förlorar sina pensionsrätter. Inkomstprövningen för *Pension Credit* är också mindre strikt än för traditionella inkomstgrundade förmåner. Från och med 60 års ålder behöver man inte anmäla besparingar under 6 000 pund och från 65 års ålder behöver de flesta inte rapportera om eventuella ändrade inkomster under fastställda femårsperioder. Den brittiska regeringen har lovat att indexreglera garantidelen av *Pension Credit* till prisutvecklingen under resten av sin mandatperiod.

Genom att *State Second Pension* infördes i april 2002 kommer låginkomsttagare att kunna få utökade pensionsrätter. Dessutom kommer man att få kompletterande pensionsrätter för perioder då man ej kunnat arbeta på grund av vårdansvar eller invaliditet. De som tjänar mellan minimiinkomsten (3 900 pund per år) och 10 800 pund per år kommer att tjäna in pensionsrätter som om deras lön hade varit 10 800 pund. Från och med 2002 kommer låg- och medelinkomsttagare som väljer ett tjänstepensionssystem istället för den allmänna pensionsförsäkringen att få en kompletterande pension så att de också drar nytta av de förbättringar som införts i och med *State Second Pension*.

I den nationella strategirapporten läggs dessutom fram en rad initiativ som bör få positiva effekter på sysselsättningen bland äldre arbetstagare. Genom att integrera försäkringskassor och arbetsförmedlingar kommer man att kunna nå ut till människor med invaliditetsförmåner eller förmåner vid sjukdom. Funktionshindrade kan få särskilt stöd för att de skall kunna stanna kvar på arbetsmarknaden (*New Deal for Disabled People*). Arbetssökande över 50 år kan få ett inkomstillägg (*Employment Credit*) under högst 52 veckor om de tar ett arbete eller startar eget. Inom programmet *New Deal 50 plus* ges dessutom utbildningsbidrag. Vidare finns handlingslinjer för att uppmuntra människor att fortsätta arbeta efter pensionsåldern. Man kan vänta med att ta ut sin pension, eller till och med "ta tillbaka" pensionsansökan, och få tillägg för detta. Som mest kan man nu skjuta upp sin pension i fem år. Från april 2010 kommer tidsgränsen att tas bort, och för varje helt år som pensionen skjuts upp ges ett pensionstillskott på ca 10,4 %. Denna omfattande strategi för aktivt åldrande syftar till att främja en positiv syn på äldre arbetstagare bland arbetsgivare inför lagstiftningen 2006.

Utmaningarna med det privata pensionssparandet står nu på den politiska dagordningen. På uppdrag av regeringen lades nyligen två rapporter fram (de s.k. Pickering- respektive Sandler-rapporterna) som innehåller förslag på hur pensionsprodukterna och pensionslagstiftningen kan förenklas, hur konsumentrådgivningen kan bli bättre, hur låginkomsttagare kan få bättre möjligheter till pensionssparande samt hur systemens och arbetsgivarnas administrativa börda kan minskas. I Pickering-rapporten föreslås dessutom en ändring av tillsynsmyndighetens funktion. Dessa rapporter kommer att bilda underlag för en kommande grönbok om pensioner, där man kommer att behandla en rad olika pensionsfrågor, t.ex. att främja sysselsättning bland äldre arbetstagare samt göra det möjligt för människor att pensionsspara så att deras förväntningar på pensioneringen kan bli uppfyllda. Dessutom håller tillsynsmyndigheten för tjänstepensioner (OPRA) på att ses över och resultatet från denna översyn kommer också att utgöra ett underlag för grönboken.

De offentliga pensionsutgifterna är låga och kommer i framtiden att ligga långt under andra medlemsstaters utgifter, och de offentliga systemens ekonomiska stabilitet kommer inte att utgöra något problem. Strategin för att se till att hela pensionssystemet är ekonomiskt stabilt bygger på att en allt större del av pensionsutgifterna finansieras genom pensionssparande under yrkeslivet. Förenade kungariket försöker få till stånd stabila pensionsinvesteringar i fonderade system genom lämpliga makroekonomiska åtgärder och planerar att förbättra lagstiftning och tillsyn.

Slutsats

Förenade kungariket har gjort avsevärda framsteg när det gäller att ta itu med utmaningen med tillräckliga pensioner, men det återstår att se i vilken utsträckning detta kommer att minska risken för fattigdom bland äldre och höja pensionstagarnas levnadsstandard. Vissa åtgärder kommer att få betydande effekter på kort sikt, medan det kommer att ta årtionden för att se det fulla genomslaget av andra åtgärder. Det bästa sättet att höja levnadsstandarden för dem som går i pension inom den närmaste framtiden är att arbeta längre. De nyligen genomförda reformerna har avsevärt förstärkt incitamenten att göra det.

Den ekonomiska stabiliteten verkar vara under kontroll, men den beror i högre grad än i andra länder på privata pensionsförsäkringar. Av den nationella strategirapporten framgår inte hur ekonomiskt stabila dessa privata försäkringar är. Om de privata försäkringarna skulle ge betydligt lägre pensioner än väntat kan framtida regeringar tvingas hantera ett ökat antal ansökningar om behovsprövade förmåner.

Statistiska bakgrundsuppgifter

	UK						EU-15					
Nuvarande inkomstsituation (hushållsundersökningen 1999)												
	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Risk för fattigdom ¹ (50 % av medianinkomsten)	12	11	11	7	12	13	11	12	10	9	12	13
Risk för fattigdom ¹ (60 % av medianinkomsten)	19	21	18	17	20	25	17	20	17	17	18	22
Ojämn inkomstfördelning ¹	5,4	4,1					5,1	4,5				
Inkomster i ålderskategorin 65+ i förhållande till inkomster i ålderskategorin 0-64 ¹	0,78		0,81		0,75		0,88		0,92		0,86	
Långtidsprognos för offentliga pensionsutgifter (Kommittén för ek.pol. 2001)												
	Nivå			ökning i % 2000-2050	Nivå			ökning i % 2000-2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Försörjningsbördan för äldre ²	23,8	29,2	42,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Offentliga pensionsutgifter i % av BNP ³	5,5	4,9	4,4	-20,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Faktorer som påverkar de offentliga pensionsutgifternas utveckling (2000-2050) ³	Del i förändringen, i % av BNP				Del i förändringen, i % av BNP							
Demografisk försörjningsbörda	2,4				6,4							
+ Sysselsättning	0,0				-1,1							
+ Rätt till förmåner	-0,1				0,6							
+ Förmånsnivå	-3,4				-2,8							
= Totalt (med restvärde)	-1,0				3,1							
ESSPROS pensionsutgifter ⁴ (1999)	11,5				12,7							
Det politiska utgångsläget för stabila pensioner												
Sysselsättning (2001)	Totalt		Män		Kvinnor		Totalt		Män		Kvinnor	
Sysselsättningsintensitet (15-64) ⁵	71,7		78,3		65,1		63,9		73,0		54,9	
Sysselsättningsintensitet (55-64) ⁵	52,3		61,7		43,1		38,5		48,6		28,8	
Faktisk genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden ⁶	63,2		64,2		62,0		Ingen uppgift		Ingen uppgift		Ingen uppgift	
Offentliga finanser (2001) ⁷												
Statsskuld, % av BNP	39,1						62,8					
Budgetsaldo, % av BNP	0,7						-0,8					
Anmärkningar:												
1. Källa: Europeiska hushållsundersökningen - användardatabasen, Eurostat december 2002. Uppgifterna för Förenade kungariket är preliminära. Vikterna för de spanska uppgifterna kommer att ses över. Uppgifterna för Sverige avser endast personer under 85 år. Se informationen om de metoder som använts.												
2. Källa: Eurostats befolkningsprognoser. Antal personer 65 år och över som procentandel av antalet personer 15-64 år.												
3. Källa: Kommittén för ekonomisk politik, rapport om den budgetmässiga utmaning som åldrande befolkningar innebär, 24.10.2001. Se informationen om de metoder som använts.												
4. Källa: ESSPROS, Eurostat Se informationen om de metoder som använts.												
5. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001.												
6. Källa: Europeiska arbetskraftsundersökningen 2001. Beräkningsmetoderna har ännu inte fastställts.												
7. Källa: Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans.												