



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.2.2012
COM(2012) 37 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om pensionsordningen for tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om pensionsordningen for tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union

SAMMENFATNING

Pensionsordningen for tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union (herefter benævnt "EU-pensionsordningen") fungerer som en fiktiv pensionskasse med fastsatte ydelser. Selv om der ikke findes en egentlig investeringsfond, anses det beløb, som ville være blevet indbetalt til en sådan fond, for at være afspejlet i de pensionsforpligtelser, som er garanteret i artikel 83 i tjenstemandsvedtægten og i artikel 4, stk. 3, i TEU.

EU-pensionsordningen er underlagt et princip om aktuarmæssig balance, og pensionsbidragssatsen er den mekanisme, som sikrer balance i ordningen. Hvis den aktuarmæssige vurdering, som bygger på forskellige parametre, der er fastlagt i tjenstemandsvedtægten, viser, at en anden pensionsbidragssats end den gældende bør anvendes for i fuld udstrækning at dække de pensionsrettigheder, som de ansatte har erhvervet i løbet af et givet år, justerer Rådet denne sats på baggrund af et forslag fra Kommissionen og en rapport fra Eurostat. Ved indbetaling af dette justerede pensionsbidrag erhverver de ansatte pensionsrettigheder for et givet år, og rettighederne er beskyttet i henhold til princippet om erhvervede rettigheder.

EU-pensionsordningen er en obligatorisk arbejdsmarkedspensionsordning for EU-tjenestemænd og skal som sådan sammenlignes med pensionsordninger for tjenestemænd i medlemsstaterne og i andre internationale organisationer, ikke med generelle nationale pensionsordninger for den private sektor.

1. De vigtigste parametre, der skal vurderes

Alle aspekter af pensionsordningen skal betragtes som en helhed, og samtidig skal der tages hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for den europæiske offentlige tjeneste, for at sikre tilstrækkelige, bæredygtige og sikre pensioner for de ansatte i EU-institutionerne.

Med hensyn til pensionsalderen (den normale pensionsalder, den obligatoriske pensionsalder og den nedre aldersgrænse for tidlig pensionering) ligger EU-institutionerne inden for aldersspektret i medlemsstaternes ordninger for nationale tjenestemænd. Hvis Kommissionens forslag fra 2011 om revision af tjenstemandsvedtægten (herefter benævnt "Kommissionens forslag") vedtages af Rådet og Parlamentet, vil EU-institutionerne kunne sammenligne sig med de medlemsstater, som er længst fremme med reformerne af deres pensionssystemer, og samtidig overholde retningslinjerne i grønbogen om sikre, tilstrækkelige og bæredygtige pensionssystemer i Europa (herefter benævnt "grønbogen"). Mange af medlemsstaterne mangler i den henseende stadig at gennemføre strukturreformer.

EU-pensionsordningen er enten på linje med eller mindre gunstig (giver ringere pensionsvilkår) sammenlignet med medlemsstaternes ordninger, når man ser på tilvækstraten, pensionsgrundlaget, den maksimale pensionssats og den ansattes

bidragssats. Pensionerne i EU-pensionsordningen justeres på samme måde som lønningerne i EU-institutionerne. Det betyder, at købekraften af de pensioner, der udbetales via EU-pensionsordningen, er faldet med 5,4 %¹ siden 2004.

Med hensyn til den individuelle lønfremgang, bør karrieresystemet ikke ændres alene for at opnå pensionsbesparelser, selv om ændringerne vil påvirke pensionsomkostningerne. De vigtigste hensyn bør være behovet for at tiltrække, fastholde og motivere det tjenstgørende personale i EU-institutionerne. Det var de hensyn, der blev taget i forbindelse med den gennemgribende revision af karrierestrukturen i 2004, hvor der blev indført en meritbaseret karrierestruktur, som skaber incitamenter for de ansatte gennem hele karriereforløbet.

Kommissionen har også overvejet en række andre politiske aspekter vedrørende pension, som er opstillet i Rådets anmodning, navnlig pensionens betydning i den samlede lønpakke for EU-ansatte og sikringen af rimelige fremtidige pensionsvilkår for hele EU-medarbejderstaben. Kommissionen konkluderede, at bestemmelserne i EU-pensionsordningen er up to date og i overensstemmelse med både EU-institutionernes politiske mål og retningslinjerne i grønbogen.

2. Overvejelser vedrørende mulige ændringer af EU-pensionsordningen

Hvis der oprettes en pensionskasse, kan det medføre ekstra omkostninger, da værdien af den fiktive pensionskasse vil skulle overføres til en investeringsfond. De årlige budgetmæssige pensionsudgifter vil dog i det lange løb falde i takt med, at pensionerne vil blive udbetalt fra pensionskassen. Det kunne overvejes at skabe incitamenter til at oprette private pensionsordninger, men visse spørgsmål såsom ekstra forvaltningsomkostninger og investeringssikkerhed vil skulle afklares først.

Oprettelsen af personalekategorien "kontraktansatte" i 2004 har medført og vil fortsat medføre væsentlige besparelser. Det er imidlertid vigtigt at fastholde den samme pensionsordning for tjenestemænd og kontraktansatte, så stillingerne som kontraktansat fortsat kan tiltrække dygtige medarbejdere.

Kommissionen konkluderer derfor, at alle parametrene i EU-pensionsordningen er på linje med medlemsstaternes pensionsordninger for nationale tjenestemænd. Hvis retningslinjerne i grønbogen skal følges, er det dog nødvendigt at stramme ordningen for tidlig pensionering, og både den normale pensionsalder og den obligatoriske pensionsalder bør hæves til henholdsvis 65 år og 67 år, sådan som Kommissionen har foreslået.

Endelig har Kommissionen set på de yderligere besparelser, der kan opnås med Kommissionens forslag, ud fra tre synsvinkler: de årlige pensionsudgifter, tjenesteomkostningerne, som er udtryk for de årlige omkostninger til dækning af pensionsrettigheder og svarer til det beløb, der ville skulle investeres i en pensionskasse, og pensionsforpligtelserne.

Hvis Kommissionens forslag vedtages, vil de foranstaltninger, der er beskrevet heri, få markant betydning for nedbringelsen af pensionsomkostningerne på lang sigt.

¹ Der er i beregningen taget højde for Rådets afgørelse (2011/866/EU) af 19. december 2011 om ikke at vedtage Kommissionens forslag om tilpasning af vederlag og pensioner.

Foranstaltningerne vil betyde, at de årlige pensionsudgifter i det lange løb vil falde med ca. 500 mio. EUR, og at tjenestekomkostningerne, som svarer til de årlige omkostninger til dækning af erhvervede pensionsrettigheder, vil blive reduceret med 9,5 %. Det vil få umiddelbar indflydelse på pensionsforpligtelserne over for det tjenstgørende personale, som vil falde med 14,5 %.

1. INDLEDNING

1.1. Anmodning om en rapport

Som led i drøftelserne i Rådet om Kommissionens rapport vedrørende vedtægtens bilag XI (midtvejsrevision)² opfordrede Rådet Kommissionen til at undersøge, hvordan pensionsomkostningerne til ansatte i alle EU-institutioner og -agenturer på lang sigt påvirker budgettet. Den 18. august 2010 fremlagde Kommissionen en Eurostat-undersøgelse om pensionsomkostningernes langsigtede budgetvirkninger³.

Eurostat mindede om hovedprincipperne i EU-pensionsordningen og understregede, at det er vigtigt at forstå, at de nye pensionsudgifter til en ansat, der går på pension i dag, allerede er blevet afholdt via de pensionsbidrag, som er blevet indbetalt i løbet af den ansattes tjenesteperiode⁴. Ved indbetaling af det justerede pensionsbidrag erhverver de ansatte pensionsrettigheder for et givet år, og rettighederne er beskyttet i henhold til princippet om erhvervede rettigheder.

I ovennævnte undersøgelse blev der set på de store tendenser i pensionsudgifterne inden for EU-pensionsordningen over en periode på 50 år (2010-2059), og den viste, at ordningen endnu ikke har fået fuld virkning. Det skyldes, at selv om den har eksisteret siden 1962, er antallet af ansatte steget med tiden som følge af løbende EU-udvidelser, nye opgaver for EU-institutionerne og den generelle tendens til at oprette nye EU-organer. Det betyder, at antallet af pensionsberettigede vil stige med 109 % mellem 2010 og 2059.

En anden konsekvens af, at ordningen endnu ikke har fået fuld virkning, er, at de årlige pensionsudgifter vil stige i løbet af denne fremskrivningsperiode. De samlede pensionsudgifter (i faste priser) vil stige fra 1 235 mio. EUR i 2010 og toppe med 2 490 mio. EUR i 2045, hvorefter de vil falde til 2 259 mio. EUR i 2059. Pensionsudgifterne forventes således at stige langsommere end antallet af pensionister og vil derefter begynde at falde, primært på grund af virkningerne af reformen af tjenestemandsvedtægten i 2004⁵.

Eurostat beregnede, at de årlige opnåede besparelser på EU-budgettet mellem 2010 og 2059 som følge af 2004-reformen vil blive større med tiden og udgøre 1 047 mio. EUR i 2059. Det betyder, at de samlede pensionsudgifter i 2059, som nu forventes at stige med 83 % i forhold til 2010, ville være steget med 168 % uden 2004-reformen. De samlede omkostningsbesparelser over 50 år forventes at udgøre 24 785 mio. EUR. Det kan endda være en undervurdering af de samlede besparelser

² KOM(2008) 443.

³ SEC(2010) 989.

⁴ SEC(2010) 989, s. 3.

⁵ Herefter benævnt "2004-reformen".

som følge af 2004-reformen, eftersom der ikke er taget højde for de besparelser, som følger af ændringerne af vilkårene for at opnå invaliditetsydelse og efterladtepension.

Rådet forholdt sig til undersøgelsen og anmodede Kommissionen om at foretage en vurdering af alle de elementer, som i væsentlig grad påvirker pensionsomkostningerne, og opfordrede Kommissionen til at tage højde for en række politiske aspekter i sin vurdering. Rådet anmodede desuden Kommissionen om inden udgangen 2011 at fremsætte passende forslag til ændring af tjenestemandsvedtægten på grundlag af denne vurdering.

Denne rapport er opbygget i overensstemmelse med ovennævnte anmodning fra Rådet.

1.2. Grøn bog om sikre, tilstrækkelige og bæredygtige pensionssystemer i Europa

Samtidig med ovennævnte proces, som Rådet igangsatte, startede grønbogen om sikre, tilstrækkelige og bæredygtige pensionssystemer⁶ en europæisk debat om de største udfordringer, som pensionssystemerne står over for, bl.a. den aldrende befolkning og den finansielle og økonomiske krise. Grønbogen fastsatte prioriteterne for moderniseringen af pensionspolitikkerne i EU med to overordnede mål for øje, nemlig at sikre tilstrækkelige pensioner og sikre bæredygtige pensioner. Disse mål kan bl.a. nås ved at:

- skabe en bæredygtig balance mellem det erhvervsaktive liv og pensionslivet
- fjerne mobilitetshindringer i EU ved at styrke det indre marked for pensioner og forbedre pensionsmobiliteten
- fremme sikrere og mere gennemsigtige pensionsordninger gennem større bevidsthed og bedre oplysning.

2. METODOLOGI

2.1. Komparativ metode

For at vurdere om EU-pensionsordningen er på linje med de nationale pensionsordninger anvendte Kommissionen en komparativ metode. Det betød, at der skulle fastlægges en metodologi, dvs. findes frem til sammenligneligt materiale, en sammenlignelig tidsperiode og sammenlignelige elementer i forskellige pensionsordninger for tjenestemænd. Det er klart, at når man vurderer enkeltdele i forskellige pensionsordninger, må man huske på, at disse dele er indbyrdes forbundne og afhængige. Det er derfor kun ved at sammenholde alle disse elementer, at man kan give et samlet billede af en given pensionsordning for tjenestemænd. Man må samtidig være opmærksom på kompleksiteten af og særlige detaljer i de pensionsordninger, som sammenlignes.

Når man fastlægger tidsperioden, må man desuden være opmærksom på dynamikken og diversiteten i pensionsordningerne for tjenestemænd. Der gælder ofte forskellige

⁶ SEC(2010) 830.

vilkår for tjenestemænd afhængig af deres alder, den afdeling, som de arbejder i, eller tidspunktet for deres ansættelse (eller tidspunktet for deres indtrædelse på arbejdsmarkedet). Denne diversitet er iboende i den måde, hvorpå reformerne af pensionsordningerne gennemføres, og kan være affødt af behovet for at beskytte visse erhvervede rettigheder. For at opnå sammenlignelige resultater tages der i denne rapport højde for den nuværende situation for tjenestemænd, som ansættes i 2011, og de overgangsforanstaltninger, som er blevet indført.

2.2. Korrekte sammenligninger

EU-pensionsordningen er en obligatorisk arbejdsmarkedspensionsordning for EU-tjenestemænd og bør som sådan sammenlignes med pensionsordninger for tjenestemænd i medlemsstaterne og i andre internationale organisationer, ikke med generelle nationale pensionsordninger for den private sektor. Det er staten, der udformer de generelle pensionsordninger, og de gælder normalt ikke for tjenestemænd.

Selv om Kommissionen i denne rapport ikke sammenligner EU-pensionsordningen med pensionsordningerne i andre internationale organisationer, er det dens opfattelse, at en sådan sammenligning er fuldt relevant på grund af de ensartede kendetegn ved de ansatte og arbejdets sammenlignelige karakter. Kommissionen udelukker ikke muligheden for at foretage en sådan analyse i fremtiden.

For at vurdere om EU-pensionsordningen lægger sig op ad pensionsordningerne for nationale tjenestemænd, anmodede Kommissionen medlemsstaterne om at besvare et spørgeskema vedrørende deres pensionsordninger for nationale, statslige tjenestemænd. Alle medlemsstater indsendte spørgeskemaet på nær Frankrig, som ellers modtog flere påmindelser. Rapporten er baseret på medlemsstaternes svar.

Der bør i vurderingen af EU-pensionsordningen tages højde for EU-ansattes særlige situation. EU-institutionerne ansætter primært personer fra de 27 medlemsstater, som har meget forskellige nationale pensionssystemer. Det er ikke tilfældet for medlemsstaternes offentlige myndigheder. Med hensyn til andre internationale organisationer har kun FN en størrelse, der minder om EU's, og det gør det vanskeligt at foretage en egentlig sammenligning. Selv om det er Kommissionens opfattelse, at andre internationale organisationers pensionsordninger og nationale pensionsordninger er de mest relevante i forbindelse med en sammenligning, er der iboende begrænsninger forbundet hermed, og de er fremhævet i rapporten. Eksempelvis er mange af ordningerne i medlemsstaterne såkaldte pay-as-you-go-ordninger, hvorimod EU-pensionsordningen fungerer som en fiktiv fond.

Alle elementer i pensionsordningen skal betragtes samlet, og samtidig skal der tages højde for de særlige forhold, der gælder for den europæiske offentlige tjeneste, så der sikres tilstrækkelige, bæredygtige og sikre pensioner for de ansatte i EU-institutionerne.

EU-institutionerne ansætter primært personer fra alle de 27 medlemsstater og konkurrerer på det internationale arbejdsmarked med andre internationale organisationer, diplomatiske tjenester, statslige myndigheder, multinationale selskaber, advokatfirmaer, finansielle rådgivningsinstitutioner osv. De er nødt til fortsat at være en attraktiv arbejdsplads, hvis den geografiske balance blandt de

ansatte skal fastholdes, og hvis institutionerne skal kunne følge politikkerne til dørs og dermed opfylde EU-borgernes og medlemsstaternes forventninger.

2.3. Særskilte pensionsordninger for tjenestemænd

Der findes særskilte arbejds-pensionsordninger for tjenestemænd i alle internationale organisationer, i ca. halvdelen af verdens lande og i de fleste EU-medlemsstater. Integrerede ordninger er almindelige i de nye medlemsstater, om end der ofte gælder forskellige regler for forskellige grupper af ansatte. I Irland og Spanien er tjenestemænd omfattet af den nationale pensionsordning, men har deres egne tillægspensionsordninger (supplerende ydelsesdefinerede ordninger for tjenestemænd). I Det Forenede Kongerige er tjenestemænd dækket af dele af de obligatoriske pensionsordninger, som gælder for ansatte i den private sektor.

Rationalet bag pensionsordninger for tjenestemænd er en smule anderledes end det, der ligger bag de generelle nationale pensionsordninger, som har til formål at sikre en passende pensionsindkomst. Målene er følgende: sikre tjenestemændenes uafhængighed, gøre offentlige karrierer attraktive, udskyde omkostningerne til aflønning af tjenestemænd til fremtiden og sikre, at pensionsvilkårene for ældre tjenestemænd er politisk og socialt acceptable.

Pensionsordningerne for tjenestemænd har visse socialpolitiske mål til fælles med de nationale pensionsordninger, men de skal desuden rumme arbejdsgiverens personalepolitik. Pensionspolitikken for tjenestemænd omfatter derfor også generelle spørgsmål vedrørende tjenestemænds løn og godtgørelser⁷.

3. PENSIONSORDNINGEN FOR EU-TJENESTEMÆND (EU-PENSIONSORDNINGEN)

3.1. Hovedlinjer

3.1.1. Retsgrundlag

I medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 83

- sker udbetalingerne i henhold til denne pensionsordning over Unionens budget,
- garanterer medlemsstaterne tilsammen udbetalingen af disse ydelser,
- bidrager tjenestemændene med en tredjedel til finansieringen af denne pensionsordning.

De aktuarmæssige bestemmelser om beregning af bidragssatsen, som skal sikre, at pensionsordningen balancerer, er fastsat i artikel 83a og i bilag XII til tjenestemandsvedtægten.

De ydelser, der udbetales i henhold til denne ordning, er fastsat i tjenestemandsvedtægtens kapitel 3, afsnit V, og i bilag VIII til vedtægten.

⁷

Robert Palacios, Edward Whitehouse. Civil-service Pension Schemes Around the World. Maj 2006. SP discussion paper NO. 0602. Verdensbanken.

3.1.2. Princippet med en fiktiv pensionskasse

Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab havde en pensionskasse, men den blev afviklet og erstattet af den fiktive pensionskasse, da Fællesskabernes institutioner blev lagt sammen i 1967. Den fiktive pensionskasse blev oprettet for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab med vedtagelsen af tjenestemandsvedtægten i 1962.

Man skal huske på, at EU-pensionsordningen ikke fungerer som en såkaldt pay-as-you-go-ordning. I en pay-as-you-go-ordning tilpasses pensionsbidragssatsen eller pensionsydelse for at opnå en årlig balance mellem de inddrevne bidrag og pensionsudgifterne. Hvis der ikke kan opnås balance, finansieres forskellen over budgettet via skatter og afgifter.

Det er ikke tilfældet med EU-pensionsordningen, hvor pensionsbidraget reelt dækker omkostningerne til de pensionsrettigheder, som opnås i et givet år, og ikke på nogen måde har forbindelse til det pågældende års pensionsudgifter. Når EU-pensionsordningen får fuld virkning, vil der nødvendigvis være en forskel mellem pensionsbidraget og pensionsudgifterne, hvilket skyldes de renter, som er påløbet de inddrevne bidrag frem til det tidspunkt, hvor bidragene skal udbetales i form af pensionsydelser.

Selv om der ikke findes en egentlig investeringsfond, antages det, at det beløb, der ville være blevet inddrevet via en sådan fond, investeres i medlemsstaterne (på grundlag af den observerede årlige gennemsnitsrente på medlemsstaternes lange statsobligationer) og er afspejlet i de pensionsforpligtelser, som er garanteret i henhold til artikel 83 i tjenestemandsvedtægten og artikel 4, stk. 3, i TEU.

Med hensyn til budgettet medførte pensionsordningen tidligere et nettooverskud, fordi det tjenstgørende personale indbetalte bidrag til de pensionsrettigheder, som de erhvervede, samtidig med, at ganske få gik på pension eller fik udbetalt invaliditetsydelse. Indtægterne bestod af de pensionsbidrag, som de ansatte indbetalte, plus arbejdsgiverens bidrag, som dog ikke blev indbetalt til en fond, men blot var afspejlet i pensionsforpligtelserne.

Pensionsudgifterne vil uundgåeligt stige på længere sigt i takt med, at det tjenstgørende personale går på pension. De vil fortsætte med at stige, indtil det tidspunkt, hvor ordningen får fuld virkning – dvs. hvor antallet af pensionister, som dør i et givet år, udligner antallet af nye pensionister. De beløb, som ville være blevet dækket af pensionskassen, bliver nu dækket (og vil fortsat blive dækket) over budgettet og vil påvirke pensionsforpligtelserne.

I en fiktiv pensionskasse placeres de ansattes bidrag ikke i en egentlig pensionskasse, men krediteres i stedet på EU-budgettet på det tidspunkt, hvor de inddrives, og anvendes i overensstemmelse med budgetmyndighedens beslutninger, dvs. de afsættes ikke til noget bestemt politikområde. Med hensyn til de resterende midler, som normalt vil svare til arbejdsgiverens del af bidraget, blev det besluttet, at de ikke vil blive inddrevet⁸. EU-institutionerne har i stedet forpligtet sig til at udbetale fremtidige pensionsydelser (som afholdes over EU-budgettet), når de ansatte går på

⁸

Med undtagelse af selvfinansierede agenturer, som indbetaler arbejdsgiverens bidrag til EU-budgettet.

pension. I henhold til artikel 83 i tjenstemandsvedtægten garanterer medlemsstaterne tilsammen udbetalingen af ydelserne. Det betyder reelt, at budgettet "låner" pengene af ordningens medlemmer til gengæld for en garanti om udbetaling af pensionsydelser i fremtiden. Balancen mellem de lånte beløb og de beløb, der tilbagebetales, er afspejlet i pensionsforpligtelserne.

Når EU-pensionsordningens medlemmer når pensionsalderen, skal pengene betales tilbage til dem i form af pensionsydelser. Pensionsudgifterne er derfor tidligere gradvist steget, og denne tendens vil fortsætte indtil det tidspunkt, hvor ordningen får fuld virkning.

Det er i forbindelse med denne stigning i pensionsudgifterne vigtigt at forstå, at nye pensionsudgifter, som opstår, når en ansat går på pension i dag, allerede er blevet afholdt⁹ via de pensionsbidrag, som er blevet indbetalt i løbet af den ansattes tjenstperiode, og deres pensionsrettigheder, som vil skulle udbetales fra pensioneringstidspunktet, er garanteret via pensionsforpligtelserne.

3.1.3. Princippet om aktuarmæssig balance

EU-pensionsordningen følger princippet om aktuarmæssig balance. De ansattes årlige bidrag skal dække en tredjedel af de rettigheder, som de erhverver i løbet af et givet år. De rettigheder, som EU-tjenestemænd erhverver i løbet af det givne år, omfatter den fremtidige pension, som de ansatte får udbetalt, når de går på pension, og retten til (på visse betingelser) at få udbetalt invaliditetsydelse, efterladtepension og børnepension. Det årlige bidrag skal med andre ord finansiere en tredjedel af udgifterne under pensionsordningen, dvs. en række betalinger, som vil opstå i fremtiden. Denne beregning kan kun lade sig gøre, hvis nutidsværdien af rækken af betalinger til EU-tjenestemændene opgøres ved hjælp af en rentesats ("diskonteringssats"). Beregningen er således en aktuarmæssig vurdering.

Den tekniske term for den metode, der anvendes til beregning af pensionsbidragssatsen, er "projected unit credit"-metoden, som er foreskrevet i IPSAS25¹⁰. Når bidragssatsen beregnes, sammenholdes summen af den aktuarmæssige værdi af de rettigheder, som det tjenstgørende personale har optjent, kaldet "tjenesteomkostninger" i aktuarmæssig sammenhæng, med den årlige grundlønssum.

Pensionsbidragssatsen sikrer, at EU-pensionsordningen er i balance. Hvis den aktuarmæssige vurdering, som bygger på de forskellige parametre, der er fastlagt i tjenstemandsvedtægten, viser, at en anden pensionsbidragssats end den gældende bør anvendes for at dække de pensionsrettigheder, som de ansatte har erhvervet i løbet det pågældende år, justerer Rådet denne sats på baggrund af et forslag fra Kommissionen.

De bidrag, der indbetales i det givne år, beregnes ikke med henblik på at skulle dække pensionsudbetalingerne i dette år og kan således være højere eller lavere.

⁹ Det tjenstgørende personale har indbetalt pensionsbidrag til dækning af de pensionsrettigheder, som de har erhvervet.

¹⁰ Den internationale regnskabsstandard for den offentlige sektor (IPSAS) 25 svarer til den internationale regnskabsstandard (ISA) 19, som anvendes i den private sektor.

Princippet om aktuarmæssig balance sikrer balancen på lang sigt, ikke på årsbasis, til forskel fra en årlig likviditetsbalance.

4. KOMPARATIV ANALYSE AF DE VIGTIGSTE ELEMENTER I PENSIONSORDNINGERNE FOR NATIONALE TJENESTEMÆND OG EU-TJENESTEMÆND

4.1. Pensionsalder

I grønbogen defineres den "normale pensionsalder" som den "alder, ved hvilken et medlem af pensionsordningen er berettiget til at få fuld pension". Den "obligatoriske pensionsalder" er den alder, ved hvilken ansættelseskontrakten automatisk udløber som følge af den ansattes kronologiske alder. Den "faktiske pensionsalder" er den alder, ved hvilken en person reelt går på pension. Den faktiske pensionsalder har generelt tendens til at være lavere end den normale pensionsalder. På grund af oplysningernes tilgængelighed anvendes alderen for udtrædelse af arbejdsmarkedet ofte i stedet for den faktiske pensionsalder.

I 2008 varierede gennemsnitsalderen for udtrædelse af arbejdsmarkedet i medlemsstaterne¹¹ eksempelvis fra 55,5 år i Rumænien, 59,3 år i Frankrig og Polen til 63,2 år i Nederlandene og 63,8 år i Sverige. Gennemsnitsalderen for udtrædelse af arbejdsmarkedet i alle medlemsstaterne var 61,4 år. Den faktiske pensionsalder i EU-institutionerne svinger mellem 61 og 62 år.

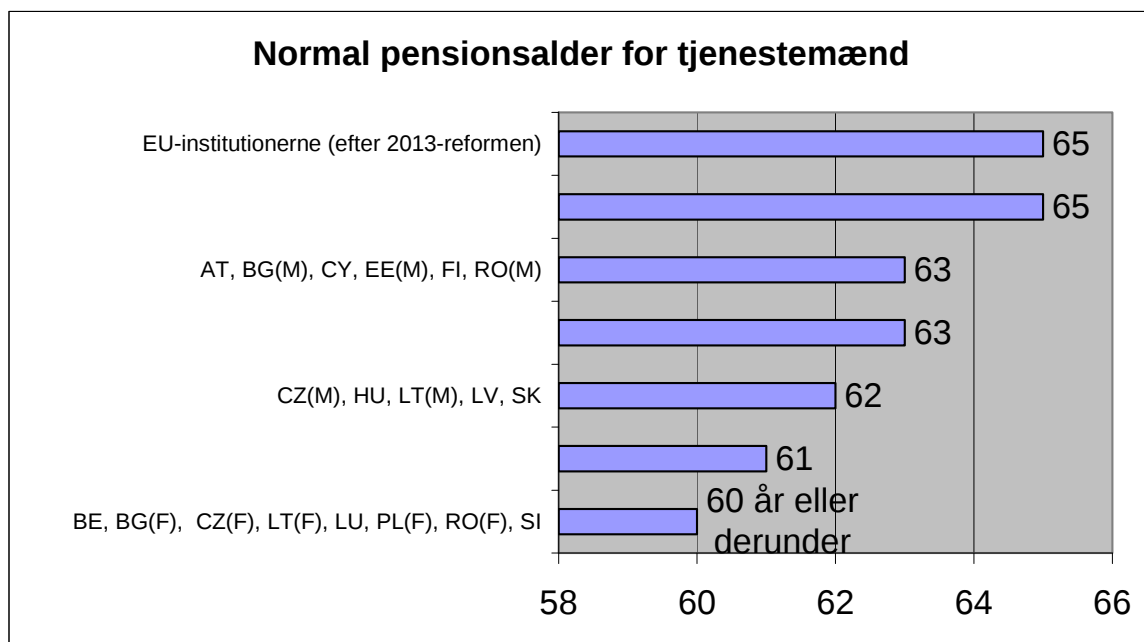
4.1.1. Den normale pensionsalder

I en række medlemsstater er den normale pensionsalder for tjenestemænd lavere end i de generelle ordninger.

Oversigten nedenfor viser den normale pensionsalder for statslige tjenestemænd i medlemsstaterne¹².

¹¹ Kilde: grønbogen.

¹² I de følgende tabeller står "K" for kvinder og "M" for mænd.



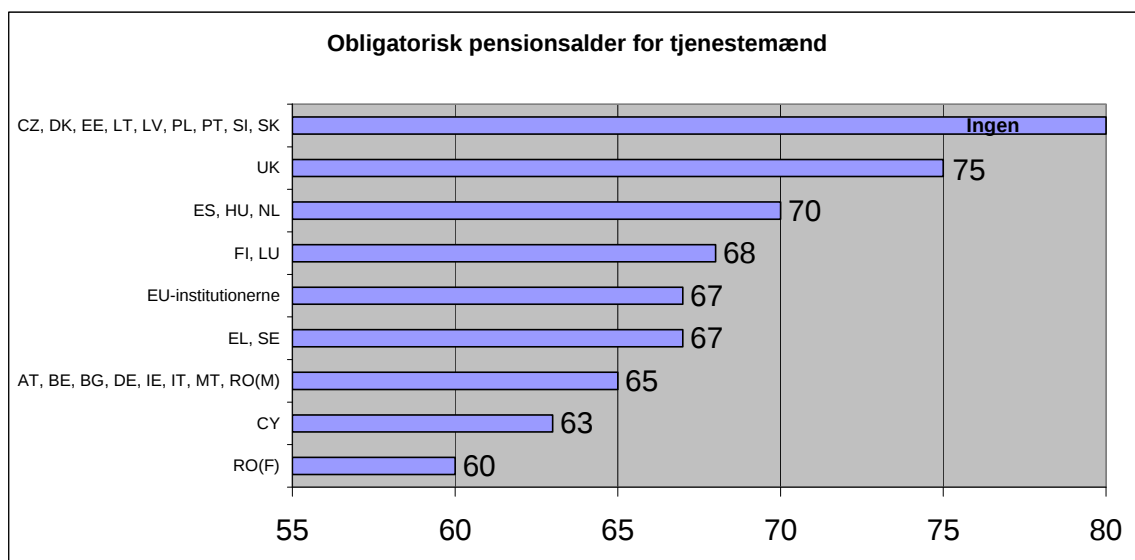
NB: Frankrig optræder ikke i oversigten, da de franske myndigheder ikke besvarede spørgeskemaet.

Ser man alene på pensionsalderen for mænd, skal det påpeges, at flertallet af medlemsstaterne angav den normale pensionsalder til mellem 61 og 63 år. I tre medlemsstater er den stadig 60 år, og i ti af landene er den helt oppe på 65 år. I seks medlemsstater er den normale pensionsalder lavere for kvinder end for mænd og er fastsat til 61 år eller lavere.

Den normale pensionsalder for EU-tjenestemænd steg fra 60 til 63 år (for både mænd og kvinder) i 2004, hvor der samtidig blev indført overgangsbestemmelser for det eksisterende personale (hvis normale pensionsalder blev fastsat til mellem 60 og 63 år afhængig af den ansattes alder den 1. maj 2004). Den nuværende normale pensionsalder på 63 år lægger sig i store træk op ad den almindelige pensionsberettigende alder for tjenestemænd i medlemsstaterne. Hvis EU-institutionerne hæver den normale pensionsalder til 65 år, vil den blive højere end den normale pensionsalder for tjenestemænd i de fleste medlemsstater.

4.1.2. Den obligatoriske pensionsalder

Den obligatoriske pensionsalder er også en relevant indikator, som bør undersøges i forbindelse med gennemgangen af pensionsordningerne. En tredjedel af medlemsstaterne har fastsat den alder, ved hvilken embedsperioden eller ansættelseskontrakten for tjenestemænd udløber, til 63 år eller 65 år, og i ni medlemsstater er der ingen øvre aldersgrænse for offentligt ansatte. Det skal påpeges, at det i Kommissionens forslag foreslås, at tjenestemænd bør have mulighed for at arbejde, indtil de fylder 67 år, hvis det er i tjenestens interesse, hvilket tidligere kun var muligt under særlige omstændigheder.

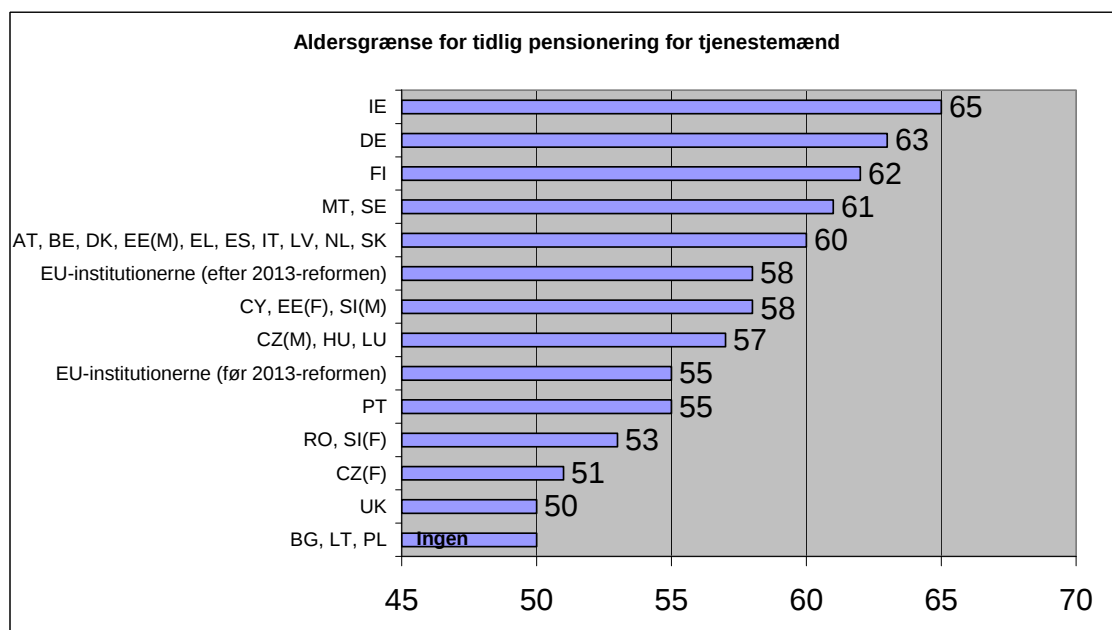


NB: Frankrig optræder ikke i oversigten, da de franske myndigheder ikke besvarede spørgeskemaet.

Hvis den obligatoriske pensionsalder hæves til 67 år, vil EU-institutionerne kunne sammenligne sig med de medlemsstater, hvor tjenestemænd har mulighed for at arbejde længst. De fleste medlemsstater mangler imidlertid at gennemføre strukturreformer, der tilskynder de ansatte til at arbejde længere.

4.1.3. Nedre aldersgrænse for tidlig pensionering

Med hensyn til tidlig pensionering ligger aldersgrænsen herfor i et flertal af medlemsstaterne tæt på 58 år. Mindst ti medlemsstater giver dog stadig tjenestemænd, som har arbejdet i et vist antal år, mulighed for at gå på pension, før de fylder 58 år. Det er tilfældet i Det Forenede Kongerige, hvor tjenestemænd kan gå på pension, når de fylder 50 år.



NB: Frankrig optræder ikke i oversigten, da de franske myndigheder ikke besvarede spørgeskemaet.

Kommissionens forslag indeholder tiltag, der indskrænker adgangen til tidlig pensionering og andre muligheder for tidlig udtrædelse af tjenesten, for at give tjenestemænd mulighed for at arbejde længere. Antallet af ansatte, der får adgang til tidlig pensionering, uden at det forringer deres pensionsrettigheder, vil blive reduceret, og aldersgrænsen for tidlig pensionering vil blive hævet til 58 år. Nogle medlemsstater har igangsat lignende reformer, mens andre endnu ikke har gennemført sådanne tiltag.

4.2. Tilvækstrate

I grønbogen defineres tilvækstraten som den "sats, med hvilken fremtidige pensionsrettigheder optjenes. Den anvendes i ydelsesdefinerede ordninger og er afhængig af den model, som ordningen bygger på".

Når medlemsstaternes tilvækstrater sammenlignes, er det vigtigt samtidig at se på pensionsgrundlaget, hvilket gør sammenligningen meget kompliceret.

For det første kan en del af pensionen udbetales efter andre metoder end tilvækstraten i omkring ti medlemsstater.

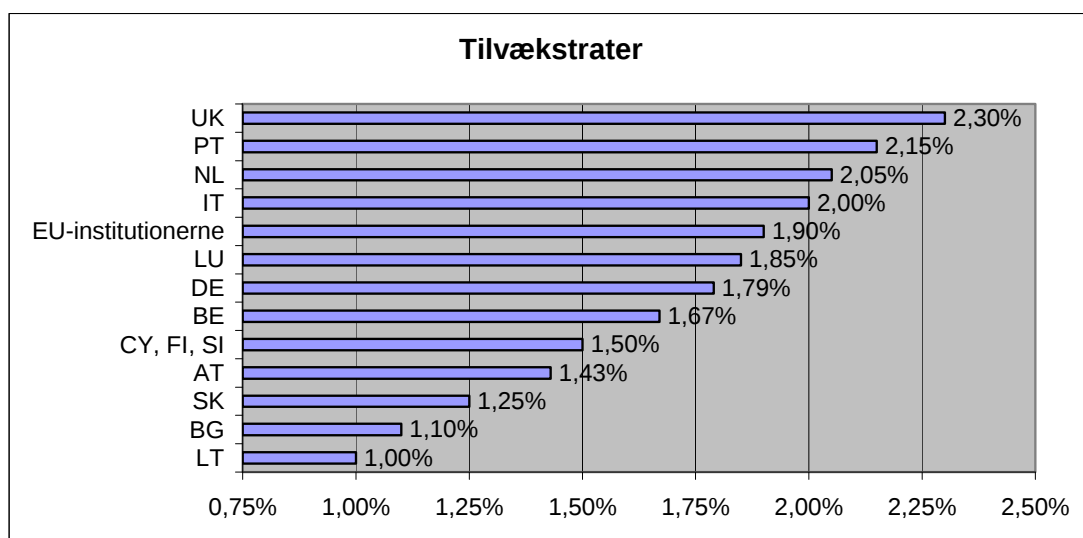
Der er mange forskellige forhold, der gør sig gældende i de medlemsstater, som anvender tilvækstrater. Det kan illustreres ved følgende eksempel: I Det Forenede Kongerige kan tilvækstraten være på op til 2,30 % af den sidste løn, i Portugal ligger den på mellem 2 % og 2,30 % for hvert af de pågældende kalenderår, i Nederlandene udgør den 2,05 % af den pensionsgivende indkomst, og i Tyskland er den fastsat til 1,80 % af den sidste løn plus familietillæg for hvert tjenesteår.

Den nuværende tilvækstrate for tjenestemænd og andre ansatte i Den Europæiske Union er 1,90 % af den sidste grundløn for hvert tjenesteår. Denne rate blev sat ned fra 2 % til 1,9 % i forbindelse med 2004-reformen¹³. Dette niveau berettiges til fulde af de EU-ansattes særlige situation. Man skal huske på, at gennemsnitsalderen ved ansættelse i den europæiske offentlige tjeneste er 35 år. De ansatte har derfor kortere tid til at optjene pensionsrettigheder end nationale tjenestemænd. Når EU-tjenestemænd overfører pensionsrettigheder fra medlemsstaterne er det desuden ikke antallet af beskæftigelsesår, men den overførte pengeværdi, der tages i betragtning.

Der er et andet aspekt, som gør det endnu vanskeligere at sammenligne medlemsstaternes og EU-institutionernes ordninger, nemlig at tilvækstraten også kan variere afhængig af alder. Finland anvender en progressiv tilvækstrate, som udgør 1,5 % af indkomsten mellem 18 og 52 år, 1,9 % af indkomsten mellem 53 og 62 år, og 4,5 % af indkomsten mellem 63 og 68 år. Dette skaber et klart incitament for tjenestemænd til at arbejde længere. EU-institutionerne skabte et lignende incitament ved at give de ansatte mulighed for at optjene yderligere pensionsrettigheder, hvis de fortsatte med at arbejde efter at have nået den normale pensionsalder ("Barcelona-incitamentet").

Diagrammet nedenfor viser tilvækstraterne i de medlemsstater, som anvender tilvækstrater til beregning af pensioner.

¹³ For ansatte, der blev ansat før den 1. maj 2004, er tilvækstraten 2 %.



NB: Frankrig optræder ikke i oversigten, da de franske myndigheder ikke besvarede spørgeskemaet.

4.3. Pensionsgrundlag

Der er stor forskel på, hvilket grundlag medlemsstaterne anvender til beregning af pensionen, når en tjenestemand udtræder af tjeneste. Nogle medlemsstater såsom Cypern, Irland og Det Forenede Kongerige beregner pensionen på grundlag af den sidste løn eller det sidste års løn. I andre medlemsstater (f.eks. Finland, Ungarn og Slovakiet) anvendes gennemsnitslønnen for hele karrieren, når pensionen skal beregnes. Det betyder, at karriereforløbet er meget afgørende for fastsættelsen af pensionsgrundlaget. Hvis eksempelvis de sidste tjenestear anvendes som grundlag, og karriereudviklingen i slutningen af ansættelsen er meget langsom, har dette kun en meget begrænset indflydelse på pensionerne. Det samme gør sig gældende, hvis den gennemsnitlige løn over et helt karriereforløb anvendes som beregningsgrundlag, og forskellen mellem startlønnen og slutlønnen er lille.

I EU-institutionerne er pensionsgrundlaget grundlønnen i den sidste lønklasse, som den ansatte har været i gennem mindst ét år. Der er flere vigtige grunde til at fastholde denne metode. I forbindelse med 2004-reformen af tjenstemandsvedtægten blev karriereforløbet i EU-institutionerne ændret og gjort længere, idet der blev indført flere lønklasser for at skabe incitamenter for de ansatte gennem hele karrieren. Lønningerne ved nyansættelse blev sænket markant. I betragtning af den høje gennemsnitsalder ved ansættelse vil det desuden være umuligt for mange at nå op i de højere lønklasser, hvis de følger et almindeligt karriereforløb. En ændring af pensionsgrundlaget vil derfor i langt højere grad påvirke pensionsniveauet i EU-institutionerne end i de nationale tjenester, som har færre lønklasser, og gøre lønklassen ved tiltrædelse endnu mindre attraktiv for erfarne medarbejdere. EU-institutionerne vil som følge heraf skulle finde alternative løsninger, der kan være dyrere, for at tiltrække kvalificeret personale fra alle medlemsstater (f.eks. ved at afholde udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse i højere lønklasser for erfarent personale, hvilket ikke kun vil medføre højere lønninger, men også højere pensioner).

4.4. Den maksimale pensionssats

Den maksimale pensionssats lægger et loft over de pensionsrettigheder, som en person kan optjene i løbet af sit arbejdsliv. Da dette begreb ikke findes i visse medlemsstater, bl.a. Tjekkiet, Finland, Rumænien, Letland og Estland, svarer tjenestemændenes pensionsrettigheder i disse lande til deres tjenesteår, hvorimod EU-institutionerne og andre medlemsstater har indført et øvre loft. Virkningen af et sådant loft er, at en person kan være tvunget til at arbejde, indtil vedkommende når den almindelige pensionsalder, uden at kunne optjene yderligere pensionsrettigheder, og personen vil desuden stadig skulle bidrage til ordningen, selv om loftet er nået.

Den maksimale pensionssats kan variere betydeligt fra en medlemsstat til en anden. Selv om den maksimale pensionssats i eksempelvis Frankrig¹⁴ er 75 %, kan den nå op på 80 % på grund af forskellige tillæg. I Tyskland ligger den maksimale pensionssats på 71,75 % af den sidste grundløn plus familietillæg. Nogle medlemsstater har fastsat satsen på grundlag af den højeste løn gennem karrieren. Det er tilfældet i Det Forenede Kongerige, hvor de ansatte afhængig af pensionsordningen kan modtage en pension på op til 66 eller 75 % af den højeste løn. I Slovenien og Østrig er loftet 80 % af den højeste løn, som er opnået i løbet af en årrække.

Den maksimale alderspension for tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union er 70 % af den sidste grundløn svarende til den sidste lønklasse, som tjenestemanden eller den ansatte har været i gennem mindst ét år. For at kunne opnå den maksimale pensionssats skal EU-tjenestemænd have arbejdet i mindst 37 år, og med forhøjelsen af pensionsalderen til 65 år betyder det, at de vil skulle starte, når de er 28 år, for at kunne opnå de maksimale pensionsrettigheder i den europæiske offentlige tjeneste. Da gennemsnitsalderen ved ansættelse i Europa-Kommissionen er 35 år, vil flertallet af de ansatte ikke kunne opnå den maksimale pensionssats. Dette er allerede tilfældet, for de akkumulerede pensionsrettigheder for ansatte, der gik på pension i 2010, lå i gennemsnit på 63 % og vil ligge på ca. 57 % for ansatte, som blev ansat efter den 1. maj 2004.

Den eneste mulighed for at opnå en pension på over 70 % af pensionsrettighederne er, hvis bestemmelsen om eksistensminimum finder anvendelse. En tjenestemand eller anden ansat opnår ret til en pension, der svarer til grundlønnen for en tjenestemand i lønklasse 1, løntrin 1, efter 25 års tjeneste. Dette gælder dog kun de laveste personalekategorier (der findes yderligere oplysninger i denne rapport's kapitel om anvendelse af kontraktansatte og vilkårene for kontraktansatte). I enkelte medlemsstater er den maksimale pensionssats lavere end 70 %, men anvendes på et andet grundlag. I Danmark eksempelvis er den maksimale pensionssats fastsat til 57 %, men den gælder kun den lovbestemte pension og ikke folkepensionen, som afhænger af, hvor længe en person har haft ophold i Danmark. En person skal have levet i Danmark i 40 år efter det fyldte 15. år for at få fuld folkepension fra Danmark. Folkepensionen består af et grundbeløb og et pensionstillæg. Grundbeløbet er

¹⁴ Da Frankrig ikke fremsendte oplysninger til Eurostat, stammer oplysningerne i denne rapport fra følgende offentlige franske internetportal: <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=144>.

58 032 DKK (7 780 EUR¹⁵) årligt. Pensionstillægget for enlige er 58 416 DKK (7 831 EUR) årligt, og for gifte og samlevende er det 27 276 DKK (3 657 EUR)¹⁶.

De teoretiske kompensationsgrader¹⁷ i medlemsstaterne kan anvendes som sammenligningsgrundlag. De er blevet udviklet af undergruppen vedrørende indikatorer, som hører under Udvalget for Social Beskyttelse. I de fleste medlemsstater ligger kompensationsgraderne inden for intervallet 60 % og 80 % af den sidste løn. Mediansatsen vil ligge på omkring 75 %, dvs. den sats, der anvendes i Det Forenede Kongerige.

4.5. De ansattes bidragssats

Den ansattes bidragssats fratrækkes EU-tjenestemandens løn med henblik på at finansiere en tredjedel af pensionsordningens aktuariemæssige omkostninger. De øvrige to tredjedele finansieres gennem arbejdsgiverens bidrag. I praksis indbetaler EU-institutionerne ikke deres del til finansiering af ordningen, men til gengæld garanterer medlemsstaterne tilsammen pensionsudbetalingerne (artikel 83 i tjenstemandsvedtægten) (se punkt 5.8).

Også her er det vanskeligt at foretage sammenligninger mellem medlemsstaterne, fordi bidraget beregnes på forskellige grundlag (bl.a. grundlønnen, bruttoindkomsten, reallønnen, bruttolønnen osv.).

Det skal bemærkes, at i nogle medlemsstater bidrager tjenstemændene ikke til pensionsordningen overhovedet, da alle bidrag dækkes af staten, og pensionerne betales over budgettet. Det er tilfældet i Bulgarien, Estland, Tyskland og Sverige og inden for visse pensionsordninger i Belgien og Danmark.

Når det gælder den europæiske offentlige tjeneste, skal man huske på, at den samlede pensionsbidragssats er nødvendig for at holde EU-pensionsordningen i balance, og denne sats beregnes hvert år. Den del, som betales af EU-tjenstemændene (en tredjedel af det samlede bidrag), tilpasses i overensstemmelse hermed (i henhold til artikel 83 i tjenstemandsvedtægten). Eksempelvis blev pensionsbidragssatsen for EU-tjenstemænd fastsat til 10,9 % af grundlønnen i 2009, 11,3 % i 2010 og 11,6 % i 2011¹⁸.

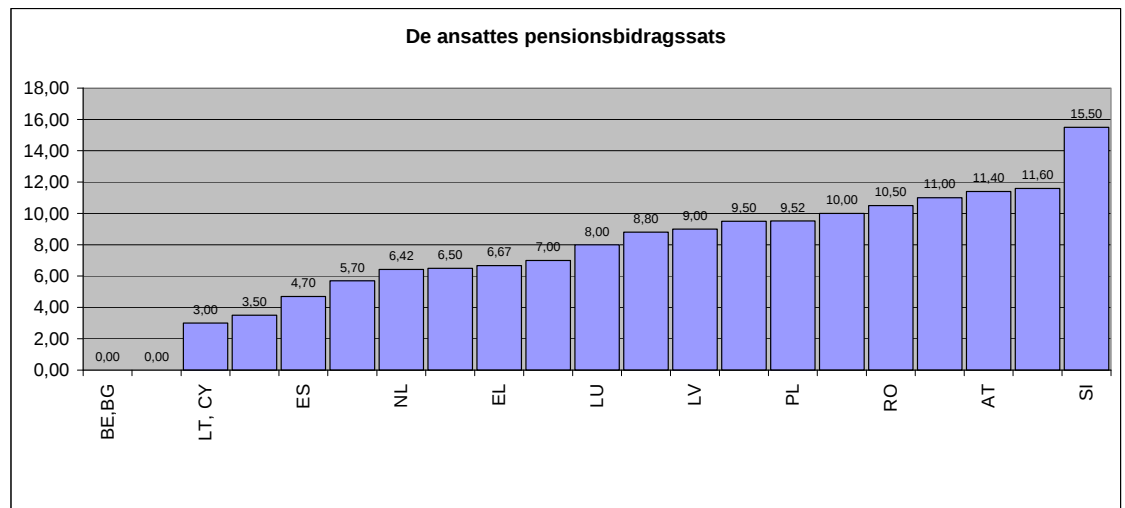
I langt størsteparten af medlemsstaterne er de ansattes pensionsbidragssats lavere end satsen i EU-pensionsordningen. Satsen er i nogle medlemsstater ca. 5 % eller derunder (Det Forenede Kongerige, Cypern, Litauen og Spanien), mens andre har fastsat satsen til mellem 5 % og 10 % (Finland, Nederlandene, Tjekkiet, Irland, Grækenland, Slovakiet, Luxembourg, Italien, Letland, Ungarn og Polen). Kun i to medlemsstater er pensionsbidragssatsen højere end i EU-pensionsordningen, nemlig i Østrig, hvor den svinger fra 10,25 % til 12,55 %, og i Slovenien, hvor den øvre grænse er 15,5 %.

¹⁵ Tallene i euro er beregnet på grundlag af valutakursen den 1. juli 2011 – 1 EUR = 7,4592 DKK.

¹⁶ <https://www.workindenmark.dk/Find%20information/Til%20arbejdstagere/Naar%20du%20arbejder%20i%20Danmark/Pension/Folkepension.aspx>.

¹⁷ Kompensationsgrader viser pensionsniveauet som en procentdel af tidligere personlige indkomster på det tidspunkt, hvor en person går på pension.

¹⁸ Kommissionen har foreslået en pensionsbidragssats på 11,0 % for 2012.



BE: arbejdstagerbidrag på 7 % til efterladtepension
 DK: gælder arbejdsmarkedspensionsordningen; bidragssatsen varierer mellem 8 % og 17 %
 PL: 7,3 % for den nye pensionsordning og 2,22 % for pay-as-you-go-ordningen
 CY: gælder enkepensionsordningen; bidragssatsen er 2 %
 ES: 3,86 % for Régimen de Clases Pasivas del Estado
 FI: 2010-bidraget er 4,5 % for personer under 53 år og 5,7 % for personer på 53 år og derover
 UK: 1,5 % for visse kategorier

NB: Frankrig optræder ikke i oversigten, da de franske myndigheder ikke besvarede spørgeskemaet.

4.6. Årlig tilpasning af pensioner

En afgørende faktor for udviklingen i pensionsudgifterne er indekseringsreglen. Som det fremgår af den fælles rapport om pensioner for 2010 har mange reformpakker indeholdt ændringer af indekseringen af pensioner efter pensionering. Spørgsmålet om indeksering kan betragtes som et valg mellem en lavere startpension plus indkomstindeksering og en højere startydelse plus prisindeksering¹⁹.

Langt de fleste medlemsstater (alle bortset fra Ungarn, Litauen og i visse tilfælde Danmark og Polen)²⁰ justerer pensionerne for statsansatte efter en række relevante indikatorer såsom forbrugerprisindekset, lønstigninger, væksten i BNP og væksten i indtægterne fra socialsikringsbidrag. Nogle medlemsstater anvender en enkelt indikator (forbrugerprisindekset eller lønstigninger), når de justerer pensionerne, mens andre anvender et vægtet indeks, som er baseret på to indikatorer. Nogle medlemsstater (Slovenien, Danmark (tjenestemandspensionsordningen), Irland og Nederlandene) justerer deres pensionsordninger på grundlag af lønudviklingen, mens flere andre justerer deres pensionsordninger i henhold til både pris- og lønudviklingen (Belgien, Cypern, Tjekkiet, Finland, Luxembourg, Slovakiet og i visse tilfælde Polen).

Med hensyn til EU-institutionerne justeres pensionsordningerne efter den samme metode som EU-tjenestemændenes løn. Lønnen justeres årligt for at afspejle ændringer i købekraften for tjenestemænd, som er ansat i medlemsstaternes statsforvaltning, og prisudviklingen i Bruxelles (Brussels International Index).

¹⁹ Fælles rapport om pensioner 2010 fra Udvalget for Økonomisk Politik, Udvalget for Social Beskyttelse og Kommissionens tjenestegrene, s. 25 og 26.

²⁰ Danmark: arbejdsmarkedspensionsordningen. Polen: den nye pensionsordning, OPF.

Denne metode lægger sig op ad praksis i næsten alle de medlemsstater, som indekserer udviklingen i pensionerne på grundlag af udviklingen i en række relevante indikatorer som beskrevet ovenfor. En række medlemsstater justerer deres pensioner på grundlag af enten lønudviklingen eller på grundlag af et sammensat indeks, som omfatter lønudviklingen. De fleste ordninger er dog indekseret efter inflationsudviklingen eller et sammensat indeks, der omfatter inflationsudviklingen. Den metode, som EU-institutionerne anvender, har medført justeringer af løn og pension, som ligger under inflationsraten. I perioden 2004-2010 har pensionsjusteringerne ligget (1,8 %) under inflationsraten.

Hvis den metode, som pensionerne justeres efter, skulle ændres og i højere grad tilpasses den metode, som medlemsstaterne justerer deres tjenestemandspensionsordninger efter, er det sandsynligt, at det vil blive mere fordelagtigt for pensionerede EU-ansatte end med den nuværende metode, eftersom de fleste medlemsstater indekserer pensionerne efter inflationsudviklingen.

Det er værd at understrege, at der allerede er taget højde for den årlige pensionsjustering, når de ansatte indbetaler deres pensionsbidrag. Hvis de nuværende pensioner, der udbetales, ikke justeres, kan det føre til en retssag, eftersom det er en klar krænkelse af de erhvervede rettigheder.

4.7. Mulig oprettelse af en egentlig pensionskasse

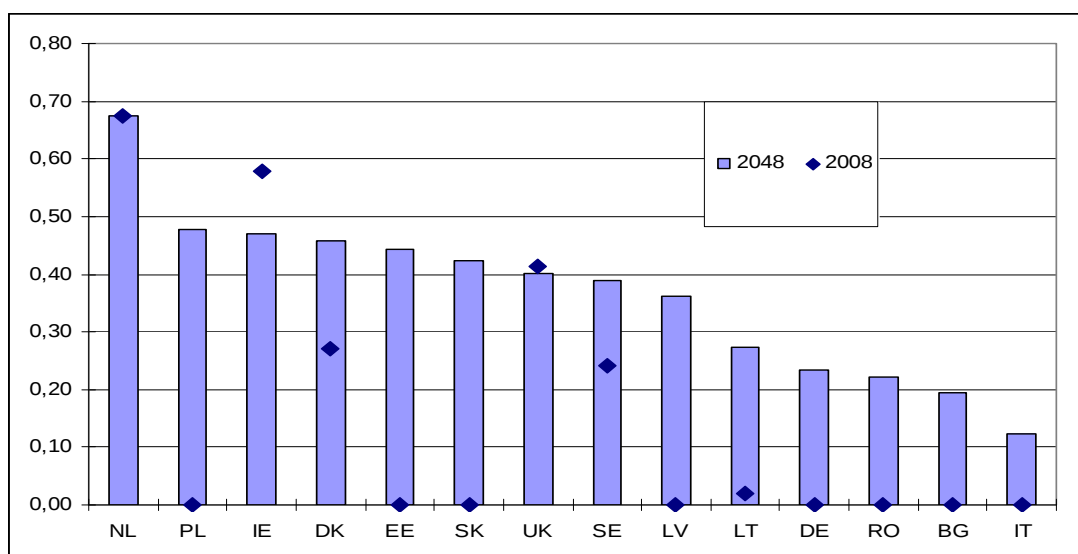
EU-pensionsordningen fungerer som allerede nævnt som en fiktiv fond, og det betyder, at der ikke findes en investeringsfond som sådan. En større grad af en eller anden form for forudfinansiering har i medlemsstaterne været en populær løsning på den demografiske udfordring²¹. Det er dog vigtig at bemærke, at for de fleste europæiske borgere er og vil pay-as-you-go-ordninger altid udgøre den vigtigste del af den samlede pension.

Indtil for nylig spillede forudfinansierede pensionsordninger en markant rolle i Danmark, Irland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige, hvor de oprindelige offentligt baserede pay-as-you-go-ordninger, som var begrænset til en ensartet pension for alle, har medført en vækst i private pensionsordninger, både i form af kollektive arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensionsforsikringsaftaler.

Med det seneste årtis pensionsreformer har en række lande imidlertid lagt større vægt på eksisterende private ordninger (f.eks. Danmark og Tyskland) eller indført nye elementer af forudfinansierede privatforvaltede pensionsordninger i deres lovbestemte pensionsordninger (Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumænien, Slovakiet og Sverige). Nogle af reformerne er delvist blevet ændret (f.eks. i Letland og Polen) eller fuldstændig ændret (f.eks. i Ungarn) i kølvandet på krisen, men forudfinansierede ordningers bidrag til pensionisters indkomst vil vokse i takt med, at ordningerne får fuld virkning.

²¹ Fondsbaserede ordninger er pensionsordninger, hvis pensionsløfte er støttet af fondsmidler, som sættes til side og investeres med henblik på at dække ordningens forpligtelser til at udbetale pensionsydelse, når de opstår.

Den andel af pensionsindkomsten, som kommer fra forudfinansierede pensionsordninger, beregnet for en person, der går på pension i 2008, og en person, der går på pension i 2048²²



Langt størstedelen af pensionsordningerne i medlemsstaterne er heller ikke fondsbaserede, hvilket betyder, at pensionsbidragene ikke overføres til en fond. Nogle medlemsstater (Østrig, Letland, Portugal, Slovakiet, Nederlandene, Sverige, Polen og Danmark) har delvist fondsbaserede ordninger.

Situationen er anderledes i andre internationale organisationer, som enten har en fuldt fungerende pensionskasse eller befinder sig i en overgangsperiode efter at have oprettet en pensionskasse.

Der kan overvejes fire muligheder for at oprette en egentlig pensionskasse for EU-institutionerne. De enkelte tabeller nedenfor viser i kolonne I tjenesteomkostningerne (dvs. arbejdsgiverens årlige bidrag til den nyoprettede fond), i kolonne II de årlige pensionsudgifter til den fiktive fond inden for rammerne af den nuværende pensionsordning og i kolonne III de samlede årlige omkostninger til begge ("samlede omkostninger under udgiftsområde V"). Det er relevant at foretage en analyse af de samlede årlige omkostninger på lang sigt og af de forskellige løsningsmodeller for perioden 2013-2020, når fordele og ulemper ved de enkelte scenarier skal vurderes.

- **Scenarie 1: Overførsel af den fiktive fonds værdi til en egentlig fond.** Dette scenarie er lidt hypotetisk, eftersom det ville være forbundet med kolossale omkostninger det første år, da et beløb svarende til pensionsforpligtelsen vil skulle overføres til den egentlige fond. I de efterfølgende år ville arbejdsgiverbidraget forblive lavt og stabilt (på ca. 800 mio. EUR) og skulle indbetales til fonden sammen med medarbejderbidraget (ca. 400 mio. EUR). På

22

Kilde: Beregninger foretaget af undergruppen vedrørende indikatorer under Udvalget for Social Beskyttelse. Beregningerne bygger på de teoretiske kompensationsgrader for personer, der arbejder i den private sektor og har arbejdet i 40 år uden afbrydelser (fra 25 til 65 år), og gennemsnitsindkomsterne i økonomien. Den del af indkomsten, der kommer fra lovbestemte, fondsbaserede pensionsordninger, vil for en række medlemsstater sandsynligvis være lavere, end det fremgår i figuren, hvis bidragssatserne for de fondsbaserede ordninger er blevet reduceret (midlertidigt eller permanent) i kølvandet på den aktuelle økonomiske krise.

kort sigt og i perioden 2013-2020 er denne løsning langt den dyreste for EU-budgettet. Den har dog en markant indvirkning på pensionsforpligtelsen, eftersom beløbet i pensionskassen vil dække pensionsforpligtelsen.

	Forventet antal tjenstgørende ansatte, som omfattes af den nye pensionsordning fra 2013	I Tjenesteomkostninger (arbejdsgiverbidrag)	II Pensionsudgifter under den nuværende pensionsordning	III Samlede omkostninger under udgiftsområde V ¹ (I + II)
2013	55 000	800	37 700	38 500
2014	55 000	800	0	800
2015	55 000	800	0	800
2016	55 000	800	0	800
2017	55 000	800	0	800
2018	55 000	800	0	800
2019	55 000	800	0	800
2020	55 000	800	0	800
Samlede omkostninger 2013-2020		6400	37 700	44 100
2060	55 000	800	0	800
<i>På lang sigt, når den nye pensionsordning får fuld virkning</i>	55 000	800	0	800

¹ Efter de gældende regler og den gældende metode i 2011

- **Scenarie 2: Pensioner til nyansatte dækkes via pensionskassen, mens det eksisterende personale fortsat vil være omfattet af den nuværende pensionsordning.** Med denne løsningsmodel vil de årlige pensionsudgifter og pensionsudgifterne i perioden 2013-2020 til den fiktive fond forblive de samme, som hvis der ikke blev oprettet en egentlig pensionskasse. Det eksisterende personale vil fortsat være omfattet af den nuværende pensionsordning, og det antages, at stort set ingen nyansatte vil gå på pension før 2020. Arbejdsgiverens årlige bidrag til pensionskassen ville stige i henhold til antallet af nye medarbejdere, som omfattes af den egentlige pensionskasse. Dette antal virker højt i de første år, hvilket skyldes de mange kontraktansatte og midlertidigt ansatte.

Dette scenarie ville derfor medføre højere omkostninger end den nuværende pensionsordning på kort til mellemlang sigt (13 520 mio. EUR i perioden 2013-2020 i stedet for 12 600 mio. EUR). Omkostningerne vil dog falde markant på langt sigt, når pensionskassen er fuldt udbygget.

	Forventet antal tjenstgørende ansatte, som omfattes af den nye pensionsordning fra 2013	I Tjenesteomkostninger (arbejdsgiverbidrag)	II Pensionsudgifter under den nuværende pensionsordning	III Samlede omkostninger under udgiftsområde V1 (I + II)
2013	4 200	40	1 400	1 440
2014	7 700	70	1 450	1 520
2015	10 700	90	1 500	1 590
2016	13 200	100	1 550	1 650
2017	15 500	130	1 600	1 730
2018	17 600	140	1 650	1 790
2019	20 000	160	1 700	1 860
2020	21 400	190	1 750	1 940
Samlede omkostninger 2013-2020		920	12 600	13 520
2060	55 000	800	1 100	1 900
<i>På lang sigt, når den nye pensionsordning får fuld virkning</i>	55 000	800	0	800

¹ Efter de gældende regler og den gældende metode i 2011

- **Scenarie 3: Nye pensionsrettigheder dækkes af den egentlige pensionskasse, mens tidligere pensionsrettigheder dækkes af den fiktive fond.**

Det antages her, at de årlige pensionsudgifter til den nuværende pensionsordning vil være lavere end de forventede pensionsudgifter frem til 2020, hvis der ikke oprettes en egentlig pensionskasse. Arbejdsgiverens bidrag til den egentlige fond vil forblive stabilt (på ca. 800 mio. EUR årligt), men være langt højere i perioden 2013-2020 end scenarie 2 (6,4 mia. EUR mod 920 mio. EUR).

Dette scenarie vil således medføre endnu højere omkostninger på mellemlang sigt end scenarie 2 ovenfor, men overgangsperioden vil være kortere.

	Forventet antal tjenstgørende ansatte, som omfattes af den nye pensionsordning fra 2013	I Tjenesteomkostninger (arbejdsgiverbidrag)	II Pensionsudgifter under den nuværende pensionsordning	III Samlede omkostninger under udgiftsområde V1 (I + II)
2013	55 000	800	1 280	2 080
2014	55 000	800	1 320	2 120
2015	55 000	800	1 360	2 160
2016	55 000	800	1 400	2 200
2017	55 000	800	1 420	2 220
2018	55 000	800	1 450	2 250
2019	55 000	800	1 470	2 270
2020	55 000	800	1 490	2 290
Samlede omkostninger 2013-2020		6400	11 190	17 590
2060	55 000	800	300	1 100
<i>På lang sigt, når den nye pensionsordning får fuld virkning</i>	55 000	800	0	800

¹ Efter de gældende regler og den gældende metode i 2011

- **Scenarie 4: Den egentlige pensionsordning dækker en tredjedel af alle nyrehvervede rettigheder, som finansieres via de ansattes pensionsbidrag.** De resterende to tredjedele af pensionsrettighederne plus alle pensionsrettigheder, der er erhvervet tidligere, vil fortsat være dækket af den fiktive fond. Dette scenarie vil betyde, at de ansattes pensionsbidrag overføres til investeringsfonden, og at pensionsudgifterne vil falde med en tredjedel på lang sigt, eftersom en tredjedel af pensionsomkostningerne fremover delvist vil blive dækket af denne fond.

Det antages her, at pensionsudgifterne frem til 2020 under den fiktive pensionsordning, som vil dække to tredjedele af nyrehvervede pensionsrettigheder, vil være en anelse lavere end de forventede pensionsudgifter ved fastholdelse af status quo (12 100 mio. EUR mod 12 600 mio. EUR). Der vil ikke skulle indbetales arbejdsgiverbidrag til den egentlige pensionskasse, eftersom en tredjedel af de nyrehvervede rettigheder vil være fuldt dækket af de ansattes pensionsbidrag.

På kort og mellemlang sigt vil scenarie 4 derfor være det mindst omkostningstunge for EU-budgettet af alle scenarierne. På lang sigt vil de samlede omkostninger under udgiftsområde V dog være dobbelt så høje som med de øvrige scenarier (1 650 mio. EUR mod 800 mio. EUR).

	Forventet antal tjenstgørende ansatte, som omfattes af den nye pensionsordning fra 2013	I Tjenesteomkostninger (arbejdsgiverbidrag)	II Pensionsudgifter under den nuværende pensionsordning	III Samlede omkostninger under udgiftsområde V1 (I + II)
2013	55 000	0	1 350	1 350
2014	55 000	0	1 400	1 400
2015	55 000	0	1 450	1 450
2016	55 000	0	1 500	1 500
2017	55 000	0	1 540	1 540
2018	55 000	0	1 580	1 580
2019	55 000	0	1 620	1 620
2020	55 000	0	1 660	1 660
Samlede omkostninger 2013-2020		0	12 100	12 100
2060	55 000	0	1 750	1 750
<i>På lang sigt, når den nye pensionsordning får fuld virkning</i>	55 000	0	1 650	1 650

¹ Efter de gældende regler og den gældende metode i 2011

4.8. Incitamenter til at oprette private pensionsordninger

Private pensionsordninger anvendes i dag i stigende grad i en række medlemsstater for at opfylde målet om tilstrækkelighed og bæredygtighed. Kommissionen påpegede i sin grønbog, at det er vigtigt at skabe tilstrækkelige muligheder for supplerende pensionsrettigheder, f.eks. ved at give folk mulighed for at arbejde længere og øge adgangen til supplerende pensionsordninger. Kommissionen understregede desuden behovet for at indføre en egentlig ramme for alternative pensionsbesparelser. Hvorvidt besparelserne vil have den ønskede virkning afhænger først og fremmest af, om foranstaltningerne kan øge de supplerende pensionsordningers omkostningseffektivitet og sikkerhed.

Nogle medlemsstater har indført foranstaltninger, der skal supplere deres offentlige pay-as-you-go-pensionsordninger med private forudfinansierede ordninger. Krisen har imidlertid tydeligt vist, hvor sårbare forudfinansierede pensionsordninger er over for finanskriser og økonomisk nedgang, og at det er nødvendigt at revidere reglerne for at kunne garantere de private pensioners sikkerhed. Det er også værd at bemærke, at NATO's pensionsordning alene forvaltes via private fonde. De ansatte kan vælge at investere deres pensionsmidler i kapitalfonde, obligationer og bankindskud og har mulighed for at indbetale ekstra frivillige bidrag til ordningen på op til 2 % af deres grundløn.

Det vil med hensyn til EU-institutionerne være afgørende at sikre en passende ramme for en sådan ordning, hvis der indføres obligatoriske eller frivillige private supplerende pensionsordninger. Ifølge fast retspraksis har EU-institutionerne, som ikke kun er en arbejdsgiver, men også en offentlig myndighed, pligt til at udvise rettidig omhu over for deres personale. Det er derfor vigtigt at foretage en nøje vurdering af de eventuelle konsekvenser for EU-budgettet i tilfælde af, at den private pensionsfond ikke er i stand til at dække ydelserne eller ligefrem går konkurs.

Hvis det besluttet at indføre sådanne incitamenter, kunne det overvejes at indføre skattefradrag for dem, som investerer i private pensionsordninger, fordi det ville udgøre en forholdsvis lav byrde for EU-budgettet sammenlignet med andre muligheder såsom at give tilskud til de ansattes investeringer i private pensionsordninger. EU-institutionerne kunne i samarbejde med private aktører tilbyde private pensionsordninger, som de ansatte kan vælge til og fra.

Hvis der under de private pensionsordninger delvist investeres i aktier, som det eksempelvis er tilfældet med FN's fælles medarbejderpensionskasse²³ og i NATO, hvor de ansatte kan vælge at investere deres pensionsmidler i aktier, obligationer eller bankindskud, kan investeringens endelige afkast forventes at blive højere end EU-pensionsordningens forrentning, men denne løsning vil også være forbundet med en højere risiko.

Der er en række ulemper ved en sådan ordning, og de vil skulle tages i betragtning, især de ekstra omkostninger til forvaltning af investeringerne samt investeringssikkerheden og dermed de kommende pensioners sikkerhed.

5. ANDRE ASPEKTER, SOM HAR EN VIGTIG BETYDNING FOR PENSIONSORDNINGER FOR TJENESTEMÆND

5.1. Anvendelse af kontraktansatte og vilkårene for kontraktansatte

Langt de fleste medlemsstater skelner mellem tjenestemænd og andre offentligt ansatte. I de fleste medlemsstater gælder der andre regler for tjenestemænd med hensyn til retsstilling, ansættelsesprocedurer, jobsikkerhed, karriere og lønsystemer. I de fleste medlemsstater er tjenestemænd og andre offentligt ansatte dog omfattet af de samme eller ensartede regler, når det gælder arbejdsmarkedsdialogen, etiske regler, disciplinære regler og især pensionsordninger. Det fremgår af publikationen *Civil Services in the EU of 27, Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, at der findes separate pensionsordninger for tjenestemænd og andre offentligt ansatte i følgende medlemsstater: Tyskland, Litauen, Estland, Cypern, Belgien, Frankrig, Grækenland, Luxembourg, Spanien, Østrig, Nederlandene og Danmark. I de resterende 15 lande er pensionsordningen for tjenestemænd og andre offentligt ansatte den samme²⁴.

Personalekategorien kontraktansatte blev indført i EU-institutionerne i forbindelse med 2004-reformen af tjenstemandsvedtægten. Kontraktansatte har siden da bidraget til institutionernes arbejde ved at yde administrativ støtte og tilføre ekstra kompetencer. Der var ved udgangen af 2009 i alt ca. 9 000 kontraktansatte i alle institutioner og agenturer, og omkring to tredjedele af dem var ansat i Kommissionen. Ifølge tjenstemandsvedtægten er tjenestemænd og kontraktansatte omfattet af den samme pensionsordning. Det er også tilfældet i de fleste medlemsstater, som har den samme ordning for tjenestemænd og andre offentligt ansatte.

Med hensyn til bestemmelserne om eksistensminimum²⁵ er der her tale om grundlønnen for en tjenestemand i lønklasse 1, løntrin 1. En tjenestemand eller anden ansat optjener 4 % af eksistensminimum pr. tjenesteår, dvs. efter 25 års ansættelse kan en tjenstemands eller anden ansats alderspension ikke være lavere end eksistensminimum. Selv om tjenestemænd og midlertidigt ansatte er omfattet af de

²³ <http://www.unjspf.org/UNJSPF/Web/page.jsp?role=info&page=Invest&lang=eng>.

²⁴ Se *Civil Services in the EU of 27, Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, C. Demmke og T. Moilanen, Edition Peter Lang, 2010, s. 98. Se også tabel 13, s. 99.

²⁵ Ifølge tjenstemandsvedtægten artikel 77, fjerde afsnit, kan alderspensionen ikke være lavere end 4 % af eksistensminimum pr. tjenesteår.

samme bestemmelser, har kontraktansatte i navnlig de lavere lønklasser større gavn af denne bestemmelse, eftersom deres rettigheder generelt er lavere. En kontraktansat i ansættelsesgruppe I kan opnå ret til en pension, der svarer til eksistensminimum, og som vil udgøre over 70 % af vedkommendes sidste løn. Dette er dog den eneste undtagelse fra reglen om, at den maksimale pension i alle tilfælde er 70 % af den sidste løn.

Når tjenestemænd erstattes af kontraktansatte har dette ikke direkte forbindelse til pensionsomkostningerne, men det har stor betydning for de samlede omkostninger til pensioner, fordi den sidste løn, som pensionsydelse beregnes på grundlag af, vil være lavere. Det skyldes, at kontraktansatte tilhører en lavere lønramme, og at deres kontrakters varighed i gennemsnit er kortere sammenlignet med tjenestemænd.

En Eurostat-undersøgelse fra 2010 viser, at indførelsen af personalekategorien kontraktansatte i 2004 vil medføre væsentlige årlige besparelser (300 mio. EUR i 2059).

Det er vigtigt at fastholde den samme pensionsordning for tjenestemænd og kontraktansatte, hvis stillingerne som kontraktansat skal forblive attraktive og kunne tiltrække dygtige medarbejdere. Det er allerede nu vanskeligt at opnå en geografisk balance blandt de forskellige nationaliteter, og forslaget om at indføre en mindre fordelagtig pensionsordning for kontraktansatte vil yderligere forværre institutionernes evne til at sikre en geografisk balance for denne personalekategori.

5.2. Individuel lønfremgang

Med 2004-reformen af tjenestemandsvedtægten blev der indført ændringer i karriereforsløbet. Selv om dette ikke har direkte forbindelse til pensionsomkostningerne, har det betydning for de samlede omkostninger til pensioner, fordi den sidste løn, som pensionsydelse beregnes på grundlag af, vil være lavere. Der er bl.a. tale om en lavere startløn kombineret med et længere karriereforsløb med flere lønklasser, men hurtigere forfremmelser. Ifølge Eurostat-undersøgelsen fra 2010 vil dette aspekt af 2004-reformen medføre årlige besparelser på 94 mio. EUR i 2059.

Kommissionens forslag om at omstrukturere karriereforsløbet for ansættelsesgruppen AST vil medføre yderligere besparelser på lang sigt. AST-tjenestemænd, der beskæftiger sig med administrative, tekniske eller uddannelsesmæssige aktiviteter, som kræver en vis grad af selvstændighed (dette udelukker sekretæropgaver), og som ønsker at nå op i de to højeste lønklasser (seniorassistent), vil i forbindelse med en udvælgelsesprocedure skulle vise, at de besidder et passende ekspertise- og kvalifikationsniveau på områderne personalestyring, budgetgennemførelse og/eller koordinering. Der vil sandsynligvis blive indført et nyt karriereforsløb for nyansatte sekretærer med en lineær karriere samt lavere forfremmelsesrater end i AST-karriereforsløbet og kun seks lønklasser.

Selv om den enkeltes lønfremgang påvirker pensionsomkostningerne, er dette aspekt mindre væsentligt i overvejelserne om, hvordan karrieresystemet inden for EU-institutionerne kan ændres. Det ville være grundlæggende forkert at ændre karriereforsløbet alene for at opnå pensionsbesparelser uden at se på de store konsekvenser, som det vil have for det tjenstgørende personale i EU-institutionerne.

5.3. Forskel mellem pensionsydelser i den offentlige og den private sektor

I næsten alle medlemsstater er tjenestemænd underlagt separate ordninger, bl.a. ofte en separat pensionsordning. Der kan være en række årsager til at have sådanne særlige ordninger og særlige pensionsordninger, som kan være mere fordelagtige end de generelle pensionsordninger. Pensioner bør for det første betragtes som en del af tjenestemandens løn, der først kommer til udbetaling, når personen går på pension, og som en vigtig del af en omfattende pakke, som tilbydes ansatte i den offentlige sektor. For det andet gør højere pensioner inden for det offentlige det muligt at tiltrække højt kvalificerede medarbejdere selv i de tilfælde, hvor de kan opnå en højere løn i den private sektor i en lignende stilling med et tilsvarende ansvarsniveau.

Ved at tilbyde højere pensioner kan medlemsstaterne tage højde for, at lønniveauet for visse stillingstyper er lavere end i den private sektor og derfor skal opvejes af en højere grad af social sikkerhed. Som det påpeges i grønbogen, er medlemsstaterne imidlertid generelt ansvarlige for udformningen og tilrettelæggelsen af deres pensionssystemer og for pensionsordningerne. Forskellen mellem ydelserne til offentligt ansatte og pensionsniveauet i den private sektor er det allervigtigste spørgsmål, som medlemsstaterne skal se på. De er ansvarlige for at omstrukturere pensionsordningerne og gøre dem tilstrækkelige, bæredygtige og sikre.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der er en forskel mellem EU-ansattes pensioner og de pensioner, der udbetales på det private marked, er det som forklaret ovenfor vigtigt at holde sig for øje, at sammenligningsgrundlaget for pensionsydelser til EU-tjenestemænd, som typisk ikke arbejder i deres hjemland, primært er pensionsydelser, der udbetales af instanser, som ansætter den samme type personale og tilbyder et lignende karriereforløb og en lignende lønstruktur, dvs. andre internationale organisationer, nationale diplomatiske tjenester og statslige tjenester i medlemsstaterne. Med hensyn til den private sektor bør sammenligningen ikke kun baseres på pensioner, men være langt bredere og omfatte andre aspekter såsom det generelle lønniveau og karrieremuligheder, fordi der er en meget stor forskel mellem den private og den offentlige sektor på dette område.

Endelig må man ikke glemme, at mange private multinationale selskaber har supplerende pensionskasser og tilbyder ekstra pensionsydelser for at tiltrække og holde på dygtige medarbejdere.

5.4. EU-institutionernes omkostninger til pensioner

Eurostat-undersøgelsen fra 2010 viste, at EU-pensionsordningen endnu ikke har fået fuld virkning, og at antallet af pensionister og pensionsudgifterne med sikkerhed vil stige, indtil pensionsordningen er fuldt udbygget. Eftersom EU-pensionsordningen fungerer som en fiktiv fond, betaler de ansatte for de pensionsrettigheder, som de erhverver i et givet år, via deres pensionsbidrag, som dækker en tredjedel af de aktuarmæssige omkostninger til disse pensionsrettigheder. Dette bidrag betragtes sammen med arbejdsgiverens bidrag, der ikke indbetales, som værende investeret i lange obligationer udstedt af medlemsstaterne. Til sammenligning vil dette være den mest forsigtige investeringsstrategi for en privat pensionskasse, idet afkastet er lavt i forhold til en blandet portefølje.

I vurderingen fra 2010 af EU-pensionsordningens aktuarmæssige balance beregnede Eurostat, at de samlede tjenesteomkostninger, som skulle indbetales til fonden for at dække de pensionsrettigheder, der blev opnået i 2011, ville udgøre 1 206 mio. EUR. EU-tjenestemændene ville betale en tredjedel af dette beløb, dvs. 402 mio. EUR, svarende til 11 % af deres grundløn. Den del, der i 2011 skulle dækkes af arbejdsgiveren, udgør således 804 mio. EUR. Hvis der ikke sker væsentlige ændringer i de øvrige parametre, vil de samlede omkostninger til pensionsrettigheder og dermed arbejdsgiverbidraget sandsynligvis forblive i samme størrelsesorden.

5.5. Pensionernes betydning i EU-ansattes samlede lønpakke

Jo ældre man er, når man tilbydes et job, desto mere sandsynligt er det, at man vil lægge større vægt på den pension, der indgår i lønpakken, sammenlignet med yngre ansøgere. Ansøgere, som tidligere har arbejdet i den private eller den offentlige sektor, har desuden opnået en vis erfaring med og en holdning til pensionsspørgsmål. Ansøgere, som forlader en ordning, som de kender godt, for at indtræde i en ny, ukendt ordning, vil sandsynligvis være særlig opmærksomme på denne nye ordning. Endelig vil ansøgere, som lægger større vægt på sikkerhed (i ansættelsen) og et forudsigeligt karriereforløb end på toplønninger i et mindre stabilt job, være mere opmærksomme på pensionsordningen. Den typiske tjenestemand, som EU-institutionerne ansætter, kan forventes at falde inden for en af disse kategorier.

Eftersom institutionerne typisk ansætter personer, som har påbegyndt deres karriere et andet sted og derfor er 35 år eller derover, antages det, at pensionsordningens betydning i den samlede lønpakke er større end for eksempelvis offentligt ansatte i medlemsstaterne, som påbegynder deres karriere i den offentlige forvaltning umiddelbart efter deres studier. Det forhold, at næsten alle nyansatte tidligere har arbejdet et andet sted, bekræftes også af antallet af overførsler af pensionsrettigheder, som er opnået uden for institutionerne, til EU-pensionsordningen. Tjenestemænd, som var tjenstgørende den 31. december 2009, har i gennemsnit overført 1,6 års optjente rettigheder til EU-pensionsordningen, hvilket svarer til en langt længere arbejdsperiode i medlemsstaterne.

Et andet kendetegn ved nyansatte i institutionerne, og som også er forbundet med, at de er relativt ældre, er, at mange af dem har stiftet familie eller er ved det på ansættelsestidspunktet. Deres personlige situation vil sandsynligvis få ansøgere til at se nøje på de sociale goder, herunder pension, og sammenligne dem med deres andre muligheder.

Selv om Kommissionen ikke specifikt har undersøgt dette forhold, som desuden forekommer at være vanskeligt at vurdere metodisk, kan det godt konkluderes, at pensioner spiller en vigtig rolle, når potentielle medarbejdere skal beslutte, om de ønsker en karriere i EU-institutionerne.

5.6. EU-institutionernes fremtidige ansættelses- og fastholdelsesbehov

Selv om behovet for ansættelse af tjenestemænd i Kommissionen i perioden 2011-2013 er anslået til 1 393 AD-tjenestemænd og 1 251 AST-tjenestemænd²⁶, foreslår

²⁶ Rapport om personaleressourcer 2011, s. 43.

Kommissionen i forbindelse med forslaget til den finansielle ramme for 2014-2020 at reducere antallet af ansatte i hver EU-institution med 5 % i løbet af perioden 2013-2017. Det skal bl.a. ske ved ikke at erstatte ansatte, som går på pension, eller hvis kontrakt udløber.

Det bør nævnes, at der er en stigende geografisk ubalance mellem de ansatte, og at denne ubalance er særlig tydelig for visse medlemsstaters vedkommende. Det skyldes primært, at EU-institutionerne har problemer med at tilbyde tilstrækkeligt attraktive arbejdsvilkår for potentielle medarbejdere fra disse medlemsstater.

Pensionsydelseerne bør bestemt betragtes som en del af den pakke, der gør det muligt at ansætte og fastholde de dygtigste ansøgere fra alle medlemsstaterne, også fra de lande, hvor lønningerne er højest og konkurrence på arbejdsmarkedet størst.

5.7. De fremtidige pensionsordninger skal være rimelige for alle EU-ansatte

At sikre, at fremtidige pensionsordninger er rimelige for hele arbejdsstyrken, er en grundlæggende problemstilling, som medlemsstaterne står over for, når de skal gennemføre reformer af deres egen pensionsordning. De skal beskytte erhvervede rettigheder og samtidig sikre, at pensionsydelseerne og pensionsbyrden fordeles retfærdigt på de forskellige generationer.

EU-institutionerne står i en vis udstrækning over for de samme udfordringer. Efter reformen af tjenestemandsvedtægten i 2004 gælder der nu nogle lidt andre regler for ansatte, som blev ansat før 2004-reformen trådte i kraft, ansatte, som blev ansat efter denne dato, fordi det eksisterende personale er omfattet af overgangsbestemmelser. Det var i tråd med princippet om erhvervede rettigheder og ikke-forskelsbehandling.

I henhold til Kommissionens forslag vil personer, der ansættes før forslagets ikrafttræden, være dækket af lignende overgangsbestemmelser som i 2004 med hensyn til forhøjelsen af den normale pensionsalder. Overgangen vil skabe større overensstemmelse mellem vilkårene for dem, som blev ansat før 2004, og dem, som blev ansat efter 2004.

5.8. Risikodeling mellem EU-institutionerne (arbejdsgiveren) og de ansatte

EU-pensionsordningen er ikke direkte forbundet med investeringsrisici, eftersom bidragene ikke indbetales til en egentlig fond, dvs. midlerne investeres ikke. Det fremgår af artikel 10 i bilag XII til tjenestemandsvedtægten, at den *"rentesats, som de aktuarmæssige beregninger baseres på, er den konstaterede årlige gennemsnitsrente for medlemsstaternes langfristede offentlige gæld..."*. Det svarer til, at bidragene blev indbetalt til en fiktiv fond og investeret i medlemsstaternes statsobligationer. Det er nok den mest forsigtige investeringsstrategi, der findes, og det betyder, at afkastet er ret lavt.

Hvis ændringen af pensionssystemet indebærer, at der reelt indføres et risikoelement, skal man være opmærksom på, at de ansatte i EU-institutionerne kan være parate til at acceptere højere risici, hvis et højere afkast vil betyde, at de skal indbetale et lavere bidrag for at holde pensionsordningen i balance. Eftersom institutionerne har pligt til at udvise rettidig omhu over for deres personale, står spørgsmålet stadig

tilbage: Hvor skal pengene komme fra, hvis fonden ikke er i stand til at udtale pensionerne?

Den finansielle byrde af bidraget til pensionsordningen udgør ikke en risiko i den forstand. En tredjedel af byrden bæres af de ansatte i institutionerne, og de øvrige to tredjedele dækkes over EU-budgettet, som EU-skatteyderne til gengæld bidrager til.

Medlemsstaterne anvender forskellige systemer i den forbindelse. Det er ikke usædvanligt, at offentligt ansatte slet ikke bidrager til deres pension. Medlemsstaterne fremsendte følgende oplysninger om, hvordan byrden er fordelt mellem arbejdsgiver og arbejdstager:

Pensionsbidragsprocent for arbejdstager og arbejdsgiver inden for pensionsordninger for statslige tjenestemænd i medlemsstaterne

Medlemsstat	Arbejdstagerbidrag (i %)	Arbejdsgiverbidrag (i %)
AT	33,3 %	66,7 %
BE	0 % ²⁷	100 %
BG	Ikke angivet	Ikke angivet
CY	Ikke angivet	Ikke angivet
CZ	23,2 %	76,8 %
DE	0 %	100 %
DK	0 %	100 %
EE	0 %	100 %
EL	33,3 %	66,7 %
ES	16,6 %	83,4 %
FI	18,2 % til 22 %, afhængig af alder	81,8 % til 78 %
HU	28,4 %	71,6 %
IE	Ikke angivet	Ikke angivet
IT	26,7 %	73,3 %
LT	11,4 %	88,6 %
LU	50 %	50 %
LV	27,2 %	72,8 %
MT	33,3 %	66,7 %

²⁷

Bemærk, at i Belgien betaler arbejdstageren udelukkende et bidrag på 7,5 % til finansiering af efterladtepension.

NL	30 %	70 %
PL	50 % eller 20 % eller 100 %, afhængig af ordningen	50 % eller 80 % eller 0 %, afhængig af ordningen
PT	40 % eller 33,3 %, afhængig af ordningen	60 % eller 66,7 %, afhængig af ordningen
RO	25,4 % til 33,5 %	74,6 % til 66,5 %
SE	0 %	100 %
SI	63,6 %	36,4 %
SK	29,2 %	70,8 %
UK	7,4 % eller 15,6 %,	92,6 % eller 84,4 %,

NB: Frankrig optræder ikke i oversigten, da de franske myndigheder ikke besvarede spørgeskemaet.

5.9. EU skal have en bredere ansættelses- og personalepolitik, der kan tilskynde de ansatte til at arbejde længere og sikre passende pensionsbesparelser

Kommissionen foreslog i sit forslag at hæve den normale pensionsalder og udvide mulighederne for at fortsætte med at arbejde efter pensionsalderen. Kommissionen vil se på, hvilke personalemæssige foranstaltninger der kan få ældre medarbejdere til at arbejde længere, ud over de foranstaltninger, der allerede findes i tjenstemandsvedtægten, f.eks. muligheden for at arbejde på deltid som forberedelse til pensionering mod betaling af et lille tillæg. Nogle af disse foranstaltninger kræver ingen ændringer af tjenstemandsvedtægten, og de vil blive gennemført af EU-institutionerne.

6. BESPARELSER SOM FØLGE AF KOMMISSIONENS FORSLAG

Selv om der over tid vil opnås gradvist større besparelser på pensionsområdet som følge af 2004-reformen af tjenstemandsvedtægten, vil Kommissionens forslag, såfremt det vedtages, medføre yderligere besparelser. En række af de ændringer af tjenstemandsvedtægten, som Kommissionen har foreslået, vil direkte reducere pensionsomkostningerne. Det drejer sig bl.a. om følgende ændringer: forhøjelse af den normale pensionsalder fra 63 til 65 år, reel forhøjelse af den obligatoriske pensionsalder til 67 år og begrænsning af adgangen til tidlig pensionering ved at hæve aldersgrænsen herfor fra 55 til 58 år.

Der er også fremsat forslag til ændring af tjenstemandsvedtægten, som, om end de ikke har direkte forbindelse til pensionsomkostninger, påvirker de samlede omkostninger til pensioner, fordi de begrænser den slutløn, som pensionsydelsen beregnes på grundlag af. Karriereforløbet for AST-tjenestemænd med ansvar for sekretæropgaver vil blive ændret og begrænset med oprettelsen af en ny ansættelsesgruppe (AST/SC). For øvrige AST-tjenestemænd vil adgangen til de højeste AST-løntrin (AST 10 og 11) blive begrænset og forbundet med et højere ansvarsniveau. Forslaget om at reducere medarbejderstaben med 5 % vil medføre et

lavere antal pensionister i fremtiden og samtidig reducere de kommende pensionsomkostninger.

Ifølge en analyse af konsekvenserne af disse ændringer vil Kommissionens forslag reducere pensionsomkostningerne markant i det lange løb. Kommissionen har set på de pensionsrelaterede besparelser ud fra tre synsvinkler: indvirkningen på pensionsudgifterne på lang sigt, indvirkningen på de tjenesteomkostninger, som skal finansieres hvert år, og indvirkningen på pensionsforpligtelsen.

De tre aspekter komplementerer hinanden. Vurderingen af pensionsbesparelserne på lang sigt har fokus på det tidspunkt, hvor pensionerne udbetales (pengestrømsmetode). Vurderingen af tjenesteomkostningerne har fokus på det tidspunkt, hvor pensionsrettighederne erhverves og finansieres (den såkaldte Projected Unit Credit-metode). Endelig har vurderingen af pensionsforpligtelsen fokus på de akkumulerede pensionsrettigheder på en bestemt referencedato (normalt den 31. december hvert år).

6.1. Kommissionens forslags langsigtede indvirkning på pensionsudgifterne

Hvis metoden og antagelserne i Eurostat-undersøgelsen fra 2010 anvendes til at måle virkningen af Kommissionens forslag (inklusive reduceringen af medarbejderstaben med 5 %), vil de årlige pensionsudgifter stige langsomt i fremskrivningsperioden (2013-2059)²⁸. Fremskrivningen viser, at hvis Kommissionens forslag træder i kraft den 1. januar 2013, vil de årlige pensionsudgifter efter 2060 falde med yderligere ca. 500 mio. EUR. Oven i besparelserne på 1 047 mio. EUR som følge af 2004-reformen af tjenestemandsvedtægten giver det samlede årlige pensionsbesparelser i 2059 på 1 550 mio. EUR. Det betyder, at Kommissionens forslag, såfremt det træder i kraft fra 2013, vil medføre yderligere besparelser på ca. 50 % i årlige pensionsudgifter.

Tabellen nedenfor viser de samlede anslåede besparelser i de årlige pensionsudgifter i 2059 (i faste priser) som følge af 2004-reformen og Kommissionens forslag, såfremt det træder i kraft den 1. januar 2013.

Tabel: Analyse af konsekvenserne af Kommissionens forslag og 2004-reformen (mio. EUR) for de årlige pensionsudgifter på lang sigt (2059)

Beskrivelse	2008-priser
Samlet virkning af 2004-reformen:	1 047
- Justeringskoefficienter	120
- Indførelsen af personalekategorien kontraktansat i 2004	300
- Lønudviklingen som følge af anciennitet og forfremmelser	-227

²⁸

Det skal bemærkes, at Eurostat-undersøgelsen fra 2010 om pensionsomkostningernes langsigtede budgetvirkninger ikke er blevet ajourført. Pensionsbesparelserne i denne del blev beregnet efter en forenklet metode.

- Startlønsniveau	321
- Pensionstilvækstrate	106
- Pensionsfremskrivning	426
Samlet virkning af Kommissionens forslag	500
Samlet virkning af Kommissionens forslag og 2004-reformen	1 547

6.2. Kommissionens forslags indvirkning på tjenesteomkostningerne

Pensionsbidragssatsen beregnes årligt med henblik på finansiering af de pensionsrettigheder, som vil blive optjent i det kommende år (tjenesteomkostninger), uanset hvornår den tilsvarende pension kommer til udbetaling. Tjenesteomkostningerne er udtryk for det beløb, som ville blive indbetalt til pensionskassen, hvis den eksisterede.

Tjenesteomkostningerne kan dog kun bruges til at måle de aspekter af Kommissionens forslag, som direkte mindsker pensionsomkostningerne, dvs. forhøjelsen af den normale pensionsalder fra 63 til 65 år, forhøjelsen af den obligatoriske pensionsalder til 67 år og forhøjelsen af aldersgrænsen for tidlig pensionering fra 55 til 58 år²⁹. Der tages ikke hensyn til andre faktorer, som indirekte begrænser de samlede pensionsomkostninger (se ovenfor).

Hvis Kommissionens forslag træder i kraft³⁰, vil tjenesteomkostningerne blive 9,5 % lavere end de omkostninger, der i øjeblikket er beregnet pr. 31. december 2010³¹, dvs. de vil udgøre 1 092 mio. EUR i stedet for 1 206 mio. EUR. Denne besparelse vil dog kun være synlig på lang sigt, når de nye parametre finder anvendelse for alle aktive medlemmer. Besparelsen vil sandsynligvis være ubetydelig på meget kort sigt og vil gradvist stige hvert år og nå op ca. 9,5 % som følge af overgangsbestemmelsernes gennemførelse.

Beregningen af de nuværende tjenesteomkostninger er baseret på den antagelse, at de medarbejdere, som blev ansat før og efter 2004-reformen af tjenestemandsvedtægten, vil gå på pension, når de er henholdsvis 63 og 64 år. Dette er blevet holdt op imod de tjenesteomkostninger, som er beregnet på grundlag af antagelserne i Kommissionens forslag (anslået normal pensionsalder, 65 år, og anslået højeste pensionsalder, 67 år). Der er også taget hensyn til ændringerne i aldersgrænsen for tidlig pensionering, straffen ved tidlig pensionering og incitamenterne til at arbejde længere.

²⁹ Deres indvirkning på de årlige tjenesteomkostninger udtrykt i procent er alt andet lige repræsentativt for hele karrierens tjenesteomkostninger (dvs. den samlede pension, som skal udbetales indtil personens død).

³⁰ Fremskrivning baseret på det tjenstgørende personale pr. 31.12.2010, dvs. der tages ikke højde for indvirkninger som følge af ændringer i personalesammensætningen.

³¹ Pensionsvurdering pr. 31.12.2010 baseret på parametre og antagelser i tjenestemandsvedtægten fra 2004.

6.3. Kommissionens forslags indvirkning på pensionsforpligtelserne

Kommissionens forslag vil påvirke pensionsforpligtelserne, eftersom beregningsparametrene vil skulle ajourføres i henhold til forslaget³². Bruttopensionsforpligtelsen pr. 31. december 2010 er blevet ansat til 37 702 mio. EUR, inklusive familietillæg og under hensyntagen til virkningen af justeringskoefficienterne.

Forhøjelsen af den normale pensionsalder fra 63 til 65 år giver de ansatte et større incitament til at arbejde længere (indtil de bliver 67 år), og den begrænsede adgang til tidlig pensionering (forhøjelsen af aldersgrænsen for tidlig pensionering fra 55 til 58 år) vil uundgåeligt mindske pensionsforpligtelserne inden for EU-pensionsordningen.

Ovenstående foranstaltninger påvirker kun forpligtelserne over for bidragende medlemmer, som blev anslået til 21 246 mio. EUR pr. 31. december 2010 (56 % af den samlede pensionsforpligtelse inden for EU-pensionsordningen).

De pensionsbesparelser, som Kommissionens forslag medfører på individuelt plan, afhænger af personens alder. Der vil opnås større besparelser for unge medarbejdere, der er under 30 år den 1. maj 2013, mens overgangsforanstaltningerne betyder, at der ikke vil være nogen besparelser forbundet med ansatte på 59 år og derover.

Fremskrivningerne viser, at Kommissionens forslag vil nedbringe forpligtelserne over for alle bidragende medlemmer med 14,5 %. Det betyder, at forpligtelsen pr. 31. december 2010 vil udgøre 18 166 mio. EUR i stedet for de nuværende 21 246 mio. EUR.

7. KONKLUSIONER

Kommissionen er på grundlag af ovenstående overvejelser nået frem til følgende konklusioner:

- Med hensyn til tilvækstraten, pensionsgrundlaget, den maksimale pensionssats og den ansattes bidragssats er EU-pensionsordningen fuldt på linje med medlemsstaternes ordninger. Med hensyn til visse aspekter, bl.a. den ansattes pensionsbidragssats, befinder EU-pensionsordningen sig blandt de af medlemsstaternes ordninger, hvor satsen er højest. På ovenstående punkter er EU-pensionsordningen desuden i tråd med grønbogen.
- EU-institutionernes ordning ligger inden for spektret af medlemsstaternes ordninger for nationale tjenestemænd, når det drejer sig om den normale pensionsalder. For til fulde at følge retningslinjerne i grønbogen er det dog nødvendigt at gennemføre foranstaltningerne i Kommissionens forslag. Der er

³²

Pensionsforpligtelsen, også kaldet "den ydelsesbaserede forpligtelse", beregnes ved at foruddiskontere de anslåede fremtidige udbetalinger for tidligere tjenester ved hjælp af en diskonteringssats, som er baseret på renten på statsobligationer, der er denomineret i den valuta, som ydelserne vil blive udbetalt i, og med omtrent samme løbetid som pensionsordningen. Denne forpligtelse svarer til de pensionsrettigheder, som det tjenstgørende personale erhverver (pensionsbidragene), og til overførslerne fra andre pensionsordninger.

navnlig tale om at indskrænke mulighederne for tidlig pensionering ved at hæve aldersgrænsen herfor til 58 år og nedbringe andelen af medarbejdere, der får tilkendt tidlig pensionering, uden at det berører deres pensionsrettigheder, til 5 %, få de ansatte til at arbejde længere ved at hæve den normale pensionsalder til 65 år og hæve den obligatoriske pensionsalder til 67 år. Disse foranstaltninger vil bringe Kommissionen på niveau med de medlemsstater, der er længst fremme, hvorimod mange lande endnu ikke har gennemført lignende reformer.

- Hvis det besluttet at oprette en egentlig pensionskasse, vil det medføre højere udgifter til pensionsordningen på kort og mellemlang sigt. Det vil dog mindske pensionsomkostningerne på lang sigt, eftersom pensionsudgifterne, afhængig af den valgte løsning, helt eller delvist vil være finansieret af pensionskassen.
- Hvis Kommissionens forslag vedtages, vil de foranstaltninger, der er beskrevet heri, få markant betydning for nedbringelsen af pensionsomkostningerne på lang sigt. De årlige pensionsudgifter vil i det lange løb falde med ca. 500 mio. EUR, og tjenesteomkostningerne – som er udtryk for det beløb, der vil skulle investeres i den egentlige pensionskasse – vil blive reduceret med 9,5 %. Det vil få umiddelbar indflydelse på pensionsforpligtelserne over for det tjenstgørende personale, som vil falde med 14,5 %.