EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.4.2023
COM(2023) 188 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om den försäkringstekniska balansen i pensionssystemet för EU-tjänstemän och budgetkonsekvenser av bilaga XII till tjänsteföreskrifterna

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om den försäkringstekniska balansen i pensionssystemet för EU-tjänstemän och budgetkonsekvenser av bilaga XII till tjänsteföreskrifterna

1. RÄTTSLIG GRUND

Enligt artikel 14.1 i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna ska kommissionen under 2022 lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om den försäkringstekniska balansen i pensionssystemet för EU-tjänstemän (*EU:s pensionssystem* eller *pensionssystemet*)och budgetkonsekvenserna av bilaga XII till tjänsteföreskrifterna.

Genom denna rapport genomförs ovannämnda bestämmelse genom en bedömning av den försäkringstekniska balansen i pensionssystemet och en analys av budgetkonsekvenserna av bilaga XII under perioden 2014–2021. När det har varit möjligt och relevant omfattar rapporten även utvecklingen från 2022.

2. GRUNDLÄGGANDE DRAG I EU:S PENSIONSSYSTEM

2.1. Rättslig grund för EU:s pensionssystem

I enlighet med artikel 83 i tjänsteföreskrifterna

- ska de förmåner som betalas ut inom ramen för pensionssystemet[1] belasta unionens budget,
- Medlemsstaterna ska gemensamt garantera utbetalningen av förmånerna och
- tjänstemännen ska bidra med en tredjedel av kostnaden för finansieringen av systemet.

I artikel 83a i tjänsteföreskrifterna fastslås att balansen i pensionssystemet ska säkerställas genom den pensionsberättigande åldern och storleken på avgiften till systemet. I artikeln fastställs även förfaranden för uppdateringar av avgiften till pensionssystemet varje och vart femte år.

Bilaga XII till tjänsteföreskrifterna innehåller de försäkringstekniska reglerna för beräkning av avgiftssatsen för att säkerställa att systemet är i balans.

2.2. Principen om en fiktiv (virtuell) pensionsfond

EU:s pensionssystem är en fiktiv (virtuell) fond med bestämda förmåner, där de anställdas inbetalda avgifter finansierar deras framtida pensioner. Även om det inte finns någon faktisk investeringsfond anses de medel som skulle ha betalats in till en sådan fond vara investerade i

[1] De förmåner som utbetalas inom ramen för pensionssystemet fastställs i kapitel 3 i avdelning V i tjänsteföreskrifterna samt i bilaga VIII till dessa. Förmåner inom ramen för pensionssystemet innefattar avgångspension, överföring av pensionsrättigheter, avgångsvederlag, efterlevandepension och invaliditetsersättning.

medlemsstaternas långfristiga obligationer och återspeglas i den pensionsskuld som redovisas i EU:s årsbokslut. Medlemsstaterna garanterar gemensamt utbetalning av förmånerna i enlighet med artikel 83 i tjänsteföreskrifterna och artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen.

Då EU:s pensionssystem är utformat som en fiktiv fond finansierar personalens avgifter de framtida pensionerna för dem som betalar avgiften. Avgifterna täcker kostnaderna för pensionsrättigheter som förvärvats under ett givet år och är inte på något sätt knutna till det aktuella årets pensionsutgifter. EU:s rättspraxis har bekräftat att pensionssystemet är en fiktiv fond, trots att det även konstaterats uppvisa vissa särdrag som återfinns i ett solidaritetssystem[2].

EU:s pensionssystem skiljer sig från de flesta pensionssystem för statstjänstemän i medlemsstaterna, där avgiftssatsen eller förmånerna justeras för att säkerställa balans varje år mellan de inbetalda avgifterna och pensionsutgifterna. Om det inte är möjligt att uppnå balans i denna typ av system (som kallas fördelningssystem), där bidragen kopplas till pensionsutgifterna för samma år, täcks skillnaden av budgeten.

Den fiktiva fonden i EU:s pensionssystem utvärderas både årligen och vart femte år, som om det fanns en riktig fond, vilket garanterar dess långsiktiga hållbarhet.

2.3. Principen om försäkringsteknisk balans

Balansen i EU:s pensionssystem säkerställs regelbundet genom uppdateringar av avgiftssatserna och, i tillämpliga fall, av pensionsåldern.

EU:s pensionssystem bygger på principen om försäkringsteknisk balans, varvid årliga avgifter som betalas in av personalen måste täcka en tredjedel av de pensionsrättigheter som förvärvats under året i fråga[3]. Dessa rättigheter motsvarar de framtida pensioner som samma personal kommer att erhålla efter pensionering, plus (under vissa förutsättningar) invaliditetsersättning samt efterlevande- och barnpension. De framtida pensionsförmånerna utvärderas på samma referensdatum[4], då de kalkyleras utifrån det nuvarande värdet med hjälp av en diskonteringsränta[5]. Beräkningen är en försäkringsteknisk uppskattning.

Avgiften till pensionssystemet (*pensionsavgift*) är den mekanism som håller systemet i balans från år till år. Den uppdateras automatiskt om den försäkringstekniska bedömningen, som anges i artikel 83a i tjänsteföreskrifterna, visar att en uppdatering krävs för att helt täcka de pensionsrättigheter som förvärvats under ett givet år. När personal betalar in den uppdaterade avgiftssatsen förvärvar de därför pensionsrättigheter för ett givet år, vilka omfattas av principen om skydd för förvärvade rättigheter.

3. DEN FÖRSÄKRINGSTEKNISKA BALANSEN I EU:S PENSIONSSYSTEM

Den försäkringstekniska balansen i EU:s pensionssystem säkerställs genom den årliga uppdateringen av pensionsavgiften, och i förekommande fall, uppdateringen av pensionsåldern. Beräkningsmetoden för pensionsavgifter valideras av nationella experter från medlemsstaterna och externa aktuarier (3.1). Pensionsavgiften motsvarar förhållandet mellan

---

2 Se t.ex. mål F-105/05, Wils/parlamentet, punkt 85, och mål T-439/09, Purvis/parlamentet, punkt 45.

3 Artikel 83.2 i tjänsteföreskrifterna.

4 Den 31 december år n.

5 Avgiften till pensionssystemet beräknas enligt ”projected unit credit”-metoden, som föreskrivs i den internationella redovisningsstandarden för den offentliga sektorn Ipsas 39 ”Ersättningar till anställda”. Summan av det försäkringstekniska värdet av de rättigheter som förvärvats av bidragande personal (i försäkringsteknisk praxis kallad ”anställningsomkostnad”) jämförs med sådan personals totala årliga grundlön/ersättning för att beräkna avgiftssatsen.

anställningsomkostnaderna[6] för år n och de totala årliga grundlönerna/ersättningarna den 31 december föregående år för samma population. För att beräkna anställningsomkostnaderna används ett antal parametrar och en fullständig uppsättning demografiska och finansiella antaganden utvärderas (kapitel 3.2). Pensionssystemets försäkringstekniska balans garanteras av pensionsavgifterna (kapitel 3.3) och pensionsåldern (kapitel 3.4).

3.1. Tekniskt genomförande av reglerna som håller pensionssystemet i balans

Eurostat är den myndighet som ansvarar för det tekniska genomförandet av bilaga XII till tjänsteföreskrifterna.

Eurostat får hjälp av

- nationella experter från medlemsstaterna (*artikel 83-arbetsgruppen*) som sammankallas minst en gång per år, när det gäller metodfrågor som uppkommer till följd av genomförandet av bilaga XII och
- en eller flera kvalificerade oberoende experter med genomförandet av de försäkringstekniska bedömningarna av pensionssystemet[7].

Detta system säkerställer att metoden för och resultaten av de försäkringstekniska bedömningarna av försäkringssystemet kontrolleras och valideras på ett tillfredsställande sätt. Detta är en central aspekt för processens stabilitet.

3.1.1. Artikel 83-arbetsgruppens verksamhet under perioden 2014–2022

Under perioden 2014–2022 har artikel 83-arbetsgruppen sammankallats varje år enligt de relevanta bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna[8]. Artikel 83-arbetsgruppen har granskat, diskuterat och godkänt de metoddokument som utarbetats av Eurostat.

Vid artikel 83-arbetsgruppens årliga möten deltar även observatörer som företräder internationella organisationer såsom den internationella tjänsten för löner och pensioner för de samordnade organisationerna (inklusive OECD, Nato, ESA, Europarådet), Europeiska centralbanken, Europeiska investeringsbanken, Europeiska investeringsfonden, Europeiska patentverket och Eurocontrol. Eurostat utbyter relevant information om försäkringstekniska frågor med dessa organisationer.

3.1.2. Bedömningar av en kvalificerad oberoende expert

I enlighet med artikel 13.2 i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna får Eurostat hjälp av en eller flera kvalificerade oberoende experter beträffande det metodologiska genomförandet av bilagan samt modelleringen och beräkningen av eventuella aktuella försäkringstekniska antaganden.

Till följd av resultatet från en öppen anbudsinfordran bistods Eurostat av

- EY Actuaires Conseils för bedömningarna av EU:s pensionssystem år 2014 till 2016,
- konsortiet Agilis S.A. och Prudential Ltd. för bedömningarna av EU:s pensionssystem från 2017 till 2022.

Under referensperioden granskade båda aktuarierna och validerade metoden, beräkningarna och rapporterna rörande bedömningen av pensionssystemet. I synnerhet enades Eurostat med

---

6 Summan av det försäkringstekniska värdet av de rättigheter som förvärvats av bidragande personal (i försäkringsteknisk praxis kallad ”anställningsomkostnad”).

7 Artikel 13.2 i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna.

8 Artikel 13.4 i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna.

dessa utomstående experter om indata för beräkning, såsom populationen i pensionssystemet och försäkringstekniska antaganden.

Eurostat har genomfört aktuariernas rekommendationer i sina slutliga bedömningsrapporter[9].

3.2. Parametrar och försäkringstekniska antaganden

Reglerna för bedömningen av pensionssystemets försäkringstekniska balans fastställs i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna. Där anges ett system baserat på underliggande parametrar och antaganden, vilka säkerställer pensionssystemets försäkringstekniska balans.

3.2.1. Lagstadgade parametrar

Det här är värden som huvudsakligen kopplas till tillämpningen av tjänsteföreskrifterna, inklusive reglerna gällande beräkning av pensionsförmåner. Vissa av dessa parametrar ändras i enlighet med särskilda villkor som är knutna till varje tjänstemans enskilda situation. Bilaga 1 innehåller en lista över de viktigaste lagstadgade parametrarna som användes för den senaste pensionsbedömningen år 2022.

3.2.2. Försäkringstekniska antaganden

Försäkringstekniska antaganden är uppdelade i demografiska och finansiella/ekonomiska antaganden. Försäkringstekniska antaganden ska modelleras och uppskattas i enlighet med de relevanta bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna och bästa försäkringstekniska praxis.

Värdena i de berörda försäkringstekniska antagandena godkänns av nationella experter från de berörda avdelningarna i medlemsstaterna vid artikel 83-arbetsgruppens årliga möten.

I enlighet med bestämmelserna i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna och besluten som fattats av arbetsgruppen uppdateras vissa av dessa antaganden (t.ex. mortalitetstabell) vid bedömningen vart femte år, medan andra antaganden uppdateras varje år. Den senaste femårsbedömningen genomfördes 2018.

3.2.2.1. Demografiska antaganden

Demografiska antaganden är en viktig faktor i beräkningen av pensionssystemets försäkringstekniska balans. När det gäller framtida pensionsförmåner är de försäkringstekniska demografiska antagandena av grundläggande vikt för att uppdatera strukturen hos populationen, den genomsnittliga pensionsåldern och invaliditetstabellen enligt bestämmelserna i artikel 9 i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna.

De viktigaste försäkringstekniska demografiska antagandena är följande:

- Mortalitetstabellerna: EU:s livslängdstabell från 2018, framtagen av Eurostat, är en presumtiv tabell[10] som omfattar en trend av medellivslängder över ett tidsspann på 20 år (samma tidsspann som pensionssystemet enligt uppskattningen i slutet av 2017) på grundval av utvecklingen av dödlighet inom populationen i pensionssystemet. Livslängdstabellen från 2018 är därmed en tabell som bygger på en population som är

[9] Aktuarierna genomför oberoende, parallella beräkningar av pensionsavgifterna och avger ett försäkringstekniskt yttrande, vilket kan vara antingen ”okvalificerat” eller ”kvalificerat” (det sistnämnda inträffar när aktuariernas resultat skiljer sig från Eurostats resultat med mer än den godtagbara väsentlighetströskeln på 3 %). När det gäller alla de bedömningsrapporter om EU:s pensionssystem som utfärdats mellan 2014 och 2022 gjorde aktuarierna ett ”okvalificerat” yttrande.

[10] De presumtiva livslängdstabeller som Eurostat använder motsvarar bästa försäkringstekniska praxis eftersom de omfattar framtida förändringar i dödligheten genom att beakta observerade och beräknade förändringar av dödligheten i pensionssystemets population under dess livstid.

fullkomligt relevant för EU:s pensionssystem. Bilaga 2 är ett utdrag ur EU:s livslängdstabell.

- De invaliditetstabeller som tagits fram av Eurostat baseras på tidigare observationer.
- Den antagna pensionsåldern. I enlighet med artikel 4.3 i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna antas det att pensionering sker vid en fast genomsnittlig ålder, som varierar beroende på vilket datum den anställde påbörjade sin tjänstgöring.
- Sannolikheten att personen är gift vid pensionsdatumet.
- Koefficienterna för föräldralösa barn och skilda makar osv.

Försäkringstekniska demografiska antaganden ingriper i beräkningen av den anställningsomkostnad som ligger till grund för beräkningen av pensionsavgifterna för att säkerställa den försäkringstekniska balansen i försäkringssystemet. Bilaga 3 innehåller en lista över de demografiska antaganden som användes för den senaste pensionsbedömningen år 2022.

3.2.2.2. Finansiella antaganden[11]

De finansiella försäkringstekniska antagandena, såsom realräntan och den allmänna löneökningen, har en betydande inverkan på pensionssystemets funktion.

Realräntan avspeglar de genomsnittliga räntesatserna för medlemsstaternas långsiktiga statsskulder, medan den allmänna löneökningen avser den årliga löneskaleändringen. I båda fallen används ett 30-årigt rörligt genomsnitt av de motsvarande avgiftsbeloppen[12]. I 2022 års bedömning av pensionssystemet uppgick värdena för realräntan och den allmänna löneökningen till 2,7 % respektive –0,1 %.

Ett annat viktigt försäkringstekniskt finansiellt antagande är tabellen över individuella uppskrivningar av löner. Individuella uppskrivningar av löner fångar upp effekten av löneökningar som avser de karriärframsteg som EU-tjänstemän har gjort till följd av befordringar och steg mot senioritet. Reformen 2014 av tjänsteföreskrifterna förstärkte länken mellan lönegrad och tjänstegrupp. Tillgång till de högsta lönegraderna inom tjänstegrupperna AD och AST begränsades strikt. Dessutom introducerades en ny tjänstegrupp: Sekreterare/Kontorspersonal (AST/SC). Denna utveckling har avspeglats av de individuella löneuppskrivningarna.

Bilaga 4 innehåller en lista över de finansiella antaganden som användes för den senaste pensionsbedömningen 2022 samt en känslighetsanalys av variationerna i antagandena.

3.3. Genomförande av principen om försäkringsteknisk balans

Balansen i EU:s pensionssystem säkerställs genom uppdateringar av pensionsavgifterna i enlighet med bestämmelserna i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna och, i förekommande fall, pensionsåldern. Till följd av detta är pensionssystemet per definition alltid i försäkringsteknisk balans. Pensionsåldern kan uppdateras vart femte år, men pensionsavgiften bedöms varje år av Eurostat.

I tjänsteföreskrifterna fastställs ett system för uppdatering av pensionsavgiften på grundval av två tröskelvärden: ett ”golv” och ett ”tak”. Minimitröskeln avser den minsta skillnaden mellan den gällande räntan och den ränta som behövs för att bibehålla den försäkringstekniska balansen (0,25 poäng). Denna bestämmelse minskar å ena sidan den

[11] Kallas ibland ”ekonomiska försäkringstekniska antaganden”.

[12] Artiklarna 10 och 11 i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna.

administrativa bördan betydligt genom att pensionsavgifterna endast uppdateras när ändringar i den skulle påverka den försäkringstekniska balansen i pensionssystemet, och säkerställer å andra sidan att pensionsavgiften förblir stabil och förutsägbar för personalen. Taket fastställer att pensionsavgiften inte ska uppdateras med mer än en procentenhet över eller under den gällande satsen för det föregående året. Denna bestämmelse säkerställer att personalen skyddas mot plötsliga förändringar av pensionsavgiften under korta perioder och att bidraget till EU:s budget förblir förhållandevis stabilt.

Bilaga 5 visar att pensionssystemet har hållits i försäkringsteknisk balans under perioden 2014–2022. Balansen säkerställdes genom de årliga bedömningar som görs av Eurostat och den ändring av pensionsavgiften som detta leder till, dvs. pensionsavgiftens värde motsvarar en tredjedel av förhållandet mellan den totala anställningsomkostnaden och summan av de årliga grundlönerna/ersättningarna. Skillnaden mellan den beräknade och den tillämpade pensionsavgiften hade inte heller någon betydande materiell konsekvens, och därför förblev pensionssystemet i försäkringsteknisk balans.

3.4. Bedömning av pensionsålder

Det system med regelbundna bedömningar av pensionsåldern som fastställdes av medlagstiftaren 2014 säkerställer också att EU:s pensionssystem är hållbart. Genom att skapa en tydlig koppling mellan den förväntade livslängden för EU-anställda och pensionsåldern för EU-anställda säkerställer tjänsteföreskrifterna att EU:s pensionssystem är adekvat mot bakgrund av den åldrande befolkningen i allmänhet.

Den normala pensionsåldern, som definieras som den ålder som gör det möjligt för anställda att gå i pension utan påföljder, fastställs i tjänsteföreskrifterna till 66 år. Enligt artikel 77.7 i tjänsteföreskrifterna ska pensionsåldern ses över vart femte år på grundval av en rapport från kommissionen med en bedömning av utvecklingen av pensionsåldern för personal inom medlemsstaternas offentliga förvaltningar och utvecklingen av den förväntade livslängden för tjänstemän vid EU:s institutioner.

I sin bedömning från 2021 av pensionsåldern[13] konstaterade kommissionen att den förväntade livslängden för befolkningen i EU:s pensionssystem, enligt Eurostats livslängdstabeller, inte ökade nämnvärt. Dessutom är EU-tjänstemännens pensionsålder bland de högsta jämfört med den pensionsålder som gäller i EU-medlemsstaternas offentliga förvaltningar. Kommissionen konstaterade därför att den för närvarande högsta pensionsåldern för EU-personal på 66 år var lämplig och motsvarade den högsta tillämpliga standarden inom medlemsstaternas offentliga förvaltningar.

4. BUDGETKONSEKVENSER FÖR EU:S PENSIONSSYSTEM

4.1. Bakgrund

4.1.1. Det historiska sammanhanget för EU:s pensionssystem

På 1960-talet beslutade rådet att personalens avgifter inte skulle reserveras i en faktisk pensionsfond, utan i stället skulle krediteras EU:s budget vid den tidpunkt då de samlas in och används i enlighet med budgetmyndighetens beslut, dvs. inte tilldelas något särskilt politikområde.

[13] Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet enligt artikel 77 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän (COM(2021) 94).

Samtidigt beslutade rådet att arbetsgivarens del av avgiften inte skulle tas ut. I stället åtog sig EU-institutionerna att betala framtida pensionsförmåner (som belastar unionens budget) när personalen går i pension. Även om det inte finns någon faktisk investeringsfond anses det belopp som en sådan fond skulle ha samlat in ha investerats i medlemsstaternas långfristiga obligationer och återspeglas i den pensionsskuld som registreras i Europeiska unionens årsredovisning.

Eftersom medlemsstaterna gemensamt garanterar utbetalningen av förmånerna i enlighet med artikel 83 i tjänsteföreskrifterna och artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen, lånar budgeten dessa pengar från systemets medlemmar i utbyte mot en garanti för utbetalning av framtida förmåner.

4.1.2. Inrättande av en faktisk pensionsfond

Kommissionen undersökte under 2012 fyra möjligheter att inrätta en faktisk pensionsfond för EU-institutionerna[14]. Varje alternativ medförde olika kostnader beroende på den planerade omställningen. När man 2013 enades om 2014 års reform av tjänsteföreskrifterna beslutade dock medlagstiftaren att behålla principen om en fiktiv pensionsfond för EU-institutionerna.

För att skapa en faktisk pensionsfond skulle EU-budgeten behöva överföra en del av det belopp som ska betalas för pensionssystemet till fonden. Skuldens aktuella värde, beräknat på grundval av de senaste räntesatserna, är dock mycket ogynnsamt för en sådan förändring. Dessutom skulle inrättandet av en faktisk pensionsfond nödvändigtvis öka de årliga pensionsutgifterna och minska intäkterna till EU:s budget. Mot bakgrund av de nuvarande möjligheterna inom den fleråriga budgetramen är en sådan strategi därför inte genomförbar. Även om en faktisk pensionsfond skulle ha skapats skulle finansmarknadernas volatilitet dessutom kunna ifrågasätta möjligheten att investera reserven i en sådan fond.

4.2. Pensionsfondens population

4.2.1. Aktiv personal

4.2.1.1. Personalutveckling

I det interinstitutionella avtalet av den 2 december 2013[15] enades EU-institutionerna om en minskning med 5 % av tjänsterna i respektive tjänsteförteckning. Under 2017 bekräftade Europeiska revisionsrätten att alla EU-institutioner och EU-organ genomförde personalminskningen med 5 % mellan 2013 och 2017, om än med vissa förseningar[16].

Samtidigt beviljade budgetmyndigheten, såsom revisionsrätten påpekade redan 2017, nya tjänster och anslag för rekrytering av kontraktsanställda till institutionerna, organen och byråerna inom ramen för det årliga budgetförfarandet. Dessa tjänster gjordes främst tillgängliga för att hantera de ytterligare uppgifter som tilldelats EU-institutionerna (vilket förklarar den betydande ökningen av antalet tjänster som beviljas byråerna) och Kroatiens anslutning.

Medan kommissionens personal minskade något mellan 2014 och 2021 ökade den totala aktiva befolkningen vid EU-institutionerna från 58 567 till 66 120 (bilaga 6). Ökningen härrör främst från genomförandeorgan, decentraliserade byråer och gemensamma företag till

[14] Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om pensionssystemet för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska unionen (COM(2012) 37 final).

[15] Interinstitutionellt avtal av den 2 december 2013 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning.

[16] Europeiska revisionsrättens snabbgranskning av genomförandet av minskningen av antalet tjänster med 5 %.

följd av budgetmyndighetens beslut att utvidga vissa verksamhetsområden (t.ex. Frontex) och inrätta nya organ och byråer, t.ex. den gemensamma resolutionsnämnden[17], Europeiska åklagarmyndigheten[18], Europeiska arbetsmyndigheten[19] och Europeiska genomförandeorganet för hälsofrågor och digitala frågor[20].

4.2.1.2. Personalens sammansättning

Den personalökning som observerats i byråer och andra organ påverkar den övergripande sammansättningen av EU:s personal genom att öka andelen tillfälligt anställda och kontraktsanställda. Dessa anställda har, oavsett typ av avtal, lägre lön och/eller långsammare befordran än tjänstemän. Dessutom omfattas kontraktsanställda av en annan löneskala än tjänstemän[21] och deras pensionsrättigheter justeras om de blir tjänstemän[22].

Både 2004 och 2014 års reformer av tjänsteföreskrifterna omfattades av övergångsbestämmelser, eftersom pensionsrättigheter skyddas enligt principen om förvärvade rättigheter. Genom att fastställa övergångsregler enligt bilaga XIII till tjänsteföreskrifterna har medlagstiftaren föreskrivit att tre medarbetare ska samexistera. Medan den årliga standardnivån för ackumulering till exempel är 1,8 % för personal som rekryterats från och med den 1 januari 2014, är den 1,9 % för personal som rekryterats mellan den 1 maj 2004 och den 31 december 2013 och 2 % för dem som rekryterats till och med den 30 april 2004.

Sedan 2014 års reform av tjänsteföreskrifterna har andelen anställda i aktiv tjänst som omfattas av reglerna före 2004 minskat från 36 % till 19 %, medan anställda i aktiv tjänst som omfattas av de regler som gäller sedan den 1 januari 2014 utgör nästan 48 % av de anställda i aktiv tjänst (bilaga 7).

Samtidigt, och eftersom de anställda som rekryterades efter 2004 och 2014 års reformer av tjänsteföreskrifterna är de senaste aktiva medlemmarna i pensionssystemet, ökar andelen pensionsgrundande tjänsteår som de förvärvat, som gradvis kommer att omfattas av de strängare villkor som fastställdes 2004 och 2014. Det motsvarar 60 % av alla intjänade pensionsrättigheter. Om man endast tittar på pensionsrättigheter som förvärvats enligt reglerna för tiden efter 2014 utgör den redan en betydande del (22 %) av den totala andelen pensionsgrundande tjänsteår som förvärvats av anställda (bilagorna 8 och 9). Detta

---

17 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010.

18 Rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.

19 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1149 av den 20 juni 2019 om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten, om ändring av förordningarna (EG) nr 883/2004, (EU) nr 492/2011 och (EU) 2016/589 och om upphävande av beslut (EU) 2016/344.

20 De flesta decentraliserade byråer inrättas antingen av rådet på grundval av artikel 352 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller av parlamentet och rådet på grundval av en särskild fördragsbestämmelse. För närvarande har 35 decentraliserade byråer inrättats på grundval av detta under en period på 40 år.

21 Artikel 93 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen.

22 I artikel 3 d i bilaga VIII till tjänsteföreskrifterna föreskrivs att pensionsgrundande tjänsteår för kontraktsanställda som senare blir tjänstemän ska beräknas på grundval av förhållandet mellan den sista grundlönen som kontraktsanställd och den första grundlönen som tjänsteman. Med andra ord är de pensionsrättigheter som förvärvats av kontraktsanställda som blir tjänstemän lägre än de som rekryteras som tjänstemän från och med den första dagen.

återspeglar de allt större effekter som 2004 och 2014 års reformer av tjänsteföreskrifterna kommer att få i framtiden.

4.2.2. Pensionärer

Sedan 2014 har antalet pensionärer ökat. Detta beror på den gradvisa ökningen av EU:s arbetskraft till följd av de successiva utvidgningarna av EU och utvidgningen av dess uppgifter. På längre sikt kommer antalet pensionärer att öka i takt med att den aktiva personalen går i pension. Ökningen kommer att fortsätta fram till dess att antalet pensionärer under ett visst år balanserar antalet aktiva personer[23].

Bilaga 10 visar att kohorten före 2004 för närvarande utgör nästan 90 % av alla pensionärer, medan pensionärer som omfattas av reglerna före 2014 utgör 9 % och de som omfattas av reglerna efter 2014 endast utgör 1 % av alla pensionärer. För de sistnämnda är detta normalt, eftersom det i regel krävs 10 tjänsteår för att ha rätt till pension från pensionssystemet[24]. Av detta följer att de tjänstemän som successivt omfattas av reglerna för perioden efter 2004 och efter 2014 kommer att utgöra majoriteten av de pensionerade tjänstemännen, och effekterna av de två på varandra följande reformer som infördes av medlagstiftaren 2004 och 2014 kommer att förstärkas ytterligare.

4.3. Inkomster från EU:s pensionssystem

Sedan 2014 har EU:s pensionssystem genererat 5,8 miljarder euro i intäkter för EU:s budget. Dessa består av personalens pensionsavgifter, personalens överföringar av pensionsrättigheter, avgifter som betalas av Förenade kungariket[25] på grundval av utträdesavtalet och bidrag från decentraliserade byråer och internationella organisationer som deltar i EU-program.

4.3.1. Intäkter från pensionsavgiften

Pensionsavgifterna baseras på de försäkringstekniska beräkningar som Eurostat gör för att säkerställa den försäkringstekniska balansen och hållbarheten i EU:s pensionssystem. Även om nationella tjänstemän i vissa medlemsstater inte betalar någon pensionsavgift, är den avgift som betalas av EU-anställda en av de högsta nivåerna jämfört med pensionssystemen i medlemsstaternas offentliga förvaltningar (bilagorna 17–20).

Den beräknade avgiften innebär att de anställda finansierar en tredjedel av de pensionsrättigheter som förvärvats varje år. Intäkterna från sådana bidrag anslås inte till någon särskild budgetpost och används för att finansiera EU:s politik, vilket begränsar de bidrag som medlemsstaterna behöver för att stödja EU-institutionerna så att de kan utföra de många uppgifter som de har anförtrotts. Sedan 2014 uppgår detta till 4,2 miljarder euro som har använts för att finansiera budgeten. Bara år 2022 stod den för mer än 500 miljoner euro.

---

23 Detta motsvarar en av definitionerna av pensionsplanens löptid.

24 De 1 % av pensionärerna som omfattas av reglerna för tiden efter 2014 är de som antingen har uppnått pensionsåldern samtidigt som de har mindre än 10 tjänsteår eller de som, trots att de har fullgjort minst tio års tjänstgöring, har bytt avtal och därmed omfattas av reglerna för tiden efter 2014.

25 Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (2019/C 384 I/01).

4.3.2. Inkomster från personalens överföringar av pensionsrättigheter

De anställda har möjlighet att inom ramen för EU:s pensionssystem överföra de pensionsrättigheter de förvärvat i nationella pensionssystem eller pensionsfonder[26]. Detta innebär överföring av kapital som motsvarar de rättigheter som de har förvärvat genom sin yrkesverksamhet innan de började arbeta i EU. Det kapital som motsvarar pensionsrättigheterna överförs av det ursprungliga pensionssystemet och omvandlas till pensionssystem som pensionsgrundande tjänsteår. Dessa pensionsgrundande tjänsteår beaktas vid beräkningen av ålderspensionen enligt pensionssystemet. Dessa överföringar utgör hela kapitalet (3/3), vilket motsvarar det försäkringstekniska värdet av de pensionsrättigheter som erkänns inom ramen för pensionssystemet. De tillförde EU:s budget 950 miljoner euro sedan 2014 och innebär i genomsnitt mer än 100 miljoner euro per år till EU:s budget (bilaga 12).

4.3.3. Bidrag från Förenade kungariket

I utträdesavtalet[27] föreskrivs att de avtalsslutande parterna har enats om att Förenade kungariket ska vara ansvarigt för sin andel av unionens ansvar för pensionsrättigheter och rättigheter till andra anställningsrelaterade förmåner som intjänats vid eller före övergångsperiodens utgång den 31 december 2020. Detta ansvar omfattar pensionsrättigheter för alla anställda oavsett nationalitet.

I utträdesavtalet föreskrivs vidare att Förenade kungariket årligen ska bidra till de nettobetalningar som görs från unionens budget till varje stödmottagare. Alternativt får Förenade kungariket enligt artikel 142.6 sista stycket begära att få betala den utestående skulden per den 31 december ett visst år.

När det gäller personalens pensioner har Förenade kungariket valt alternativet med årliga delbetalningar. År 2022 bidrog Förenade kungariket med 235 miljoner euro till nettobetalningarna från unionens budget för pensioner för tidigare EU-anställda. Under de kommande åren kommer Förenade kungariket att fortsätta att finansiera sin andel av pensionsutgifterna, beräknade som en fast procentandel av pensionsutgifternas utveckling.

Genom att säkerställa att Förenade kungariket erkänner sitt ansvar för de pensionsrättigheter som förvärvats av all EU-personal före övergångsperiodens utgång garanterar utträdesavtalet Förenade kungarikets fortsatta bidrag till den hypotetiska pensionsfonden. Förenade kungarikets beslut att lämna EU skulle således inte medföra några ytterligare kostnader för EU:s budget.

4.3.4. Bidrag från icke-subventionerade organ och tredje parter som deltar i EU-program

I enlighet med artikel 83a.2 i tjänsteföreskrifterna ska byråer som inte får bidrag från Europeiska unionens allmänna budget till den budgeten betala in hela det bidragsbelopp som behövs för att finansiera systemet.

Dessutom inbegriper EU:s program och åtgärder ibland deltagande av tredje parter (t.ex. tredjeländer). Eftersom deras deltagande kan kräva rekrytering av ytterligare personal för att genomföra programmen, ser kommissionen till att tredje parters bidrag till budgeten även täcker arbetsgivarens andel av personalens framtida pensionsrättigheter.

---

[26] Artiklarna 11 och 12 i bilaga VIII till tjänsteföreskrifterna.

[27] Se artikel 142.2 och 142.6 i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (2019/C 384 I/01).

Dessa avgifter genererar intäkter för budgeten samtidigt som det säkerställs att framtida pensionskostnader har täckts. Sedan 2014 motsvarar detta nästan 400 miljoner euro i intäkter för budgeten (bilaga 13).

4.4. Utgifter från EU:s pensionssystem

Under de första åren av dess genomförande har EU:s pensionssystem – i budgettermer – genererat nettoinkomster, dvs. avgifterna från aktiv personal som förvärvar pensionsrättigheter har uppvägt förmånerna från ett begränsat antal pensionärer. Intäkterna från pensionssystemet har utgjorts av avgifter som betalats in av personal och arbetsgivare. Arbetsgivarnas avgifter betalades inte in till en fond, utan återspeglas endast i pensionsskulden. Därigenom lånade EU-budgeten alltså pengar från deltagarna i pensionssystemet, i utbyte mot en garanti att betala framtida förmåner.

Bilaga 14 visar pensionsutgifternas utveckling mellan 2014 och 2022. De ökade med i genomsnitt 6,2 % per år. Detta inbegriper effekterna av uppdateringen av löner och pensioner.

Den nuvarande nivån på pensionsutgifterna återspeglar i mycket stor utsträckning utbetalningen av de pensionsrättigheter som förvärvats enligt reglerna före 2004, som gäller för 90 % av pensionärerna. I dessa regler föreskrevs bland annat en årlig intjäningstakt för pensioner på 2 %, tillämpning av korrigeringskoefficienter för pensioner, högre ingångslöner, lägre pensionsålder och personal som endast består av tjänstemän och tillfälligt anställda. I bilaga 15 visas utvecklingen av de kostnader som är kopplade till utbetalningen av korrigeringskoefficienterna för pensioner.

Andelen pensionärer som omfattas av reglerna efter 2004 har ökat stadigt. Anställda som rekryterats efter den 1 maj 2004 men före den 1 januari 2014 utgör för närvarande 9 % av pensionärerna, men alla yrkesverksamma anställda som omfattas av dessa regler kommer att ha lägre pensionsrättigheter till följd av lägre lönegrader, minskad tillväxtprocent och avsaknad av pensionskoefficienter. Detta kommer att återspeglas fullt ut i pensionsutgifterna när dessa anställda uppnår pensionsåldern. På längre sikt kommer besparingarna till följd av 2004 års reform att fortsätta att öka, upp till en miljard per år på lång sikt[28].

Med tanke på att endast 1 % av de nuvarande pensionärerna omfattas av reglerna för tiden efter 2014 kommer de strukturella förändringar som medlagstiftaren införde 2014 (dvs. höjd pensionsålder, minskad årlig pensionsinkomst, minskad karriärutveckling, inrättande av en lägre löneskala för sekretariats- och kontorsarbete) att förverkligas fullt ut först när anställda som omfattas av pensionsreglerna efter 2014 får sina pensioner. Detta innebär att effekterna på pensionsutgifterna av de senaste strukturella förändringar som infördes av medlagstiftaren 2014 gradvis kommer att öka i och med att en ökande andel av de anställda som rekryteras efter 2014 blir pensionärer[29].

Mot bakgrund av ovanstående kommer pensionsutgifterna att fortsätta att öka till följd av ökningen av personalstyrkan vid EU:s institutioner, särskilt vid byråer eller genom inrättandet av nya organ. Samtidigt har de två successiva reformerna av tjänsteföreskrifterna redan lett till betydande besparingar. Dessa besparingar kommer att fortsätta att öka i takt med att anställda som omfattas av de strängare reglerna från 2004 och 2014 börjar få pension.

---

[28] 2010 års studie från Eurostat om pensionskostnadernas långsiktiga budgetkonsekvenser.

[29] För att kunna få pension enligt tjänsteföreskrifterna bör de anställda vara anslutna till minst tio år eller uppnå pensionsåldern när de är i tjänst.

4.5. Det belopp som ska betalas för pensionssystemet

EU:s pensionssystem är en fiktiv (virtuell) fond med fastställda förmåner. Eftersom det inte finns någon faktisk investeringsfond anses det belopp som en sådan fond skulle ha samlat in ha investerats i medlemsstaternas långfristiga obligationer och återspeglas i den pensionsskuld som bokförs i Europeiska unionens årsredovisning.

EU:s årsredovisning utarbetas enligt redovisningsregler som bygger på internationellt accepterade redovisningsstandarder (IPSAS 39), som är de högsta tillgängliga standarderna. Siffran för pensioner och andra skulder efter avslutad anställning som redovisas i EU:s balansräkning motsvarar den försäkringstekniska värderingen, till aktuella monetära värden, av EU:s skyldighet att betala framtida pensioner och andra rättigheter som förvärvats av dess personal (aktiva, ogiltiga och pensionärer). Denna värdering bygger på de beräknade betalningar som EU:s budget kommer att göra till nuvarande och framtida pensionärer under en tidsperiod på flera årtionden.

En av de nyckelvariabler som krävs för beräkningarna är den reala diskonteringssatsen. Denna sats är nödvändig för att beräkna nuvärdet av de förväntade framtida fördelarna. Denna ränta erhålls från de nominella räntorna och inflationstakten[30], vilket innebär en dubbel källa till volatilitet. I detta avseende berodde den senaste tidens ökningar av skulden nästan helt på den kraftiga nedgången i den långfristiga ränta som används för att värdera ersättningar till anställda: den reala diskonteringsräntan blev till och med negativ på senare tid, vilket innebär att ett visst belopp är värt mer i dag än i framtiden. Under 2021 förändrades till exempel den reala diskonteringsräntan över från –0,2 % till –0,8 %. Denna förändring ledde till en ökning av skulden på nästan 14 miljarder euro (+14,5 %) till 126 miljarder euro[31].

Siffran för pensionsåtaganden och andra skulder efter avslutad anställning som redovisas i EU:s balansräkning har tydliga redovisningsändamål. Det är dock en mycket instabil siffra som påverkas av marknadsförhållanden och makroekonomiska fluktuationer. Därför har den ett begränsat värde när det gäller att bedöma de verkliga budgetkonsekvenserna av EU:s pensionssystem.

Ovanstående slutsats illustreras ytterligare av följande två överväganden:

För det första bör det noteras att även om räntesatsen i hög grad påverkar det aktuella värdet av EU:s framtida pensionsåtaganden som redovisas i balansräkningen vid en viss tidpunkt, ändrar den inte det pensionsbelopp som faktiskt måste betalas ut – den återspeglar endast det aktuella värdet av dessa belopp vid en viss tidpunkt.

För det andra skulle en uppskattning av samma skuld, beräknad med hjälp av den räntesats som är tillämplig vid beräkningen av pensionsavgifter enligt tjänsteföreskrifterna, drastiskt minska skuldens belopp och volatilitet enligt Ipsas 39-standarderna. Genom att till exempel tillämpa den räntesats som används för beräkningen av pensionsavgifterna (+2,7 % under 2021), som beräknas i enlighet med tjänsteföreskrifterna[32] och enligt de bästa försäkringstekniska standarderna för ett långsiktigt rörligt genomsnitt över 30 år av medlemsstaternas långfristiga statsskulder, skulle det hypotetiska värdet av pensionsskulden med de försäkringstekniska antagandena i pensionsbedömningen minska från 126 miljarder euro till 62,6 miljarder euro, en minskning med mer än hälften (bilaga 16).

30 Marknadens förväntningar i fråga om statsobligationernas avkastning plus inflationsförväntningar.

31 Kapitel 2.9 ”Skulder – Pensioner och andra ersättningar till anställda” i Europeiska unionens konsoliderade årsredovisning.

32 Artikel 10 i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna.

5. 2004 OCH 2014 ÅRS REFORMER AV TJÄNSTEFÖRESKRIFTERNA OCH DERAS EFFEKTER

5.1. 2004 OCH 2014 ÅRS REFORMER AV TJÄNSTEFÖRESKRIFTERNA

I och med 2004 års reform av tjänsteföreskrifterna beslutade medlagstiftaren att göra betydande strukturella ändringar av lagstadgade bestämmelser som direkt påverkar pensionsrättigheter. Detta gällde särskilt följande:

- Höjd pensionsålder från 60 till 63 år.
- Lägre ingångslöner – särskilt för handläggare.
- Lägre årlig intjäningstakt för pensioner (1,9 %).
- En ny personalkategori med lägre löneskala (kontraktsanställda).
- Utfasning av korrigeringskoefficienter för pensioner.

I och med 2014 års reform av tjänsteföreskrifterna beslutade medlagstiftaren att införa ytterligare ändringar som i hög grad påverkar pensionsrättigheterna för personal som rekryterats efter 2014. Detta gällde särskilt följande:

- Höjd pensionsålder till 66 år.
- Lägre årlig intjäningstakt för pensioner (1,8 %).
- Minskade karriärmöjligheter för att säkerställa en starkare korrelation mellan lönegrad och tjänst.
- En ny personalkategori med lägre löneskala (sekretariats- och kontorstjänster).

Samtidigt har medlagstiftaren föreskrivit en förmånligare löneskala för personal som rekryterats före 2014, som kompensation för de karriärbegränsningar som infördes i samband med 2014 års reform av tjänsteföreskrifterna[33]. Utöver dessa strukturella förändringar föreskrev medlagstiftaren slutligen frysning (2011, 2013 och 2014) och en lägre anpassning (2012) av löner och pensioner.

5.2. EFFEKTERNA AV 2004 OCH 2014 ÅRS REFORMER AV TJÄNSTEFÖRESKRIFTERNA

5.2.1. EFFEKTER PÅ SYSTEMETS FUNKTION

De två successiva reformerna av tjänsteföreskrifterna genererade och kommer att fortsätta att generera betydande besparingar. Dessa reformer har satt EU:s pensionssystem i främsta rummet jämfört med de nationella pensionssystemen. Samtidigt påverkade reformerna av EU:s pensionssystem EU-institutionernas attraktionskraft, eftersom EU:s pensionssystem fortfarande är ett viktigt inslag i lönepaketet för EU-tjänstemän[34].

5.2.1.1. REGELBUNDEN UPPDATERING AV NYCKELPARAMETRAR

Pensionssystemet är ett mycket flexibelt system som övervakas kontinuerligt, eftersom viktiga antaganden som pensionsavgifter och pensionsåldern regelbundet bedöms och uppdateras vid behov.

Pensionsavgifterna bedöms varje år och uppdateras vid behov. Som framgår av bilaga 17 har endast en medlemsstat ett system som bygger på en automatisk uppdatering av pensionsavgifter, vilket är fallet inom ramen för pensionssystemet. Andra medlemsstater

---

33 Artikel 30 i bilaga XIII till tjänsteföreskrifterna.

34 Revisionsrättens särskilda rapport nr 15/2019: *Genomförandet av 2014 års paket med personalreformer vid kommissionen – stora besparingar, men inte utan konsekvenser för personalen*.

uppdaterar den endast vid enstaka tillfällen, på grundval av politiska beslut, snarare än försäkringstekniska beräkningar, eller uppdaterar den inte alls.

Denna automatiska uppdateringsmekanism säkerställer att nivån på de avgifter som betalas av EU-anställda (dvs. 10,1 % under 2022) är den som krävs för att finansiera deras intjänade pensionsrättigheter, vilket säkerställer den försäkringstekniska balansen i EU:s pensionssystem. Avgiftsnivån är bland de högsta jämfört med de avgifter som betalas av nationella tjänstemän (bilaga 18). I flera medlemsstater är statstjänstemän dessutom inte skyldiga att betala några avgifter för att finansiera sina pensionsförmåner.

I enlighet med artikel 77 i tjänsteföreskrifterna kan pensionsåldern för EU-anställda justeras. Som framgår av bilaga 19 har endast en medlemsstat en högre pensionsålder än EU. I de flesta medlemsstater uppdateras pensionsåldern antingen regelbundet eller tillfälligt för att återspegla den förväntade livslängden. Samtidigt finns det ingen sådan koppling för en tredjedel av EU:s medlemsstater. Bilaga 20 visar att EU:s pensionssystem inte bara har en sådan koppling, utan också att reglerna för unionens pensionssystem föreskriver regelbundna uppdateringar av pensionsåldern, vilket understryks i kapitel 3.4. Sådana uppdateringar bygger på dödlighetstabeller, vilket kopplar pensionsåldern till den förväntade livslängden[35].

Dessa anpassningar säkerställer att EU:s pensionssystem förblir hållbart samtidigt som det uppfyller de högsta standarderna jämfört med medlemsstaternas pensionssystem.

5.2.1.2. PENSIONSSYSTEMETS ROLL FÖR EU-INSTITUTIONERNAS ATTRAKTIONSKRAFT

Högkvalificerade erfarna yrkesutövare som söker arbete kommer sannolikt att ta större hänsyn till pensionernas roll i bonuspaketet än vad yngre kandidater kommer att göra när de erbjuds ett arbete. Sökande som tidigare har arbetat inom den privata eller offentliga sektorn har också förvärvat en viss erfarenhet och kunskap om hur pensionsfrågor hanteras. Sökande som lämnar ett system som de är välbekanta med för att träda in i ett nytt obekant system kommer sannolikt att ägna särskild uppmärksamhet åt detta nya system. Slutligen kommer sökande som främjar anställningstrygghet och en förutsägbar karriär framför topplöner med mindre stabil anställning att ägna större uppmärksamhet åt pensionssystemet. Den typiska nyrekryterade personalen vid EU-institutionerna kommer sannolikt att ingå i någon av dessa kategorier. Eftersom institutionerna vanligtvis anställer personer som påbörjat sin karriär någon annanstans och därför i genomsnitt är 36 år gamla, anses pensionssystemets betydelse för belöningspaketets allmänna attraktionskraft vara större än exempelvis för offentliganställda i medlemsstater som inleder sin karriär i den offentliga förvaltningen omedelbart efter examen. Det faktum att nästan alla nyanställda tidigare har arbetat någon annanstans framgår också av antalet överföringar av pensionsrättigheter som förvärvats utanför EU-institutionerna till EU:s pensionssystem.

5.2.2. BESPARINGAR TILL FÖLJD AV 2004 OCH 2014 ÅRS REFORMER AV TJÄNSTEFÖRESKRIFTERNA

I båda reformerna av tjänsteföreskrifterna infördes strukturella förändringar som påverkar pensionsrättigheterna, såsom höjningen av pensionsåldern, sänkningen av intjänandegraden, begränsningarna av lönenivåerna genom att minska karriärmöjligheterna och införandet av nya löneskalor (t.ex. kontraktsanställda, sekreterare och kontorspersonal) och avskaffandet av

[35] Eurostat använde tabeller över förväntad livslängd. I de prognostiserade EU-livslängdstabeller som Eurostat har tagit fram ingår en trend med en kontinuerlig ökning av den förväntade livslängden under 20 år.

pensionskoefficienter. Dessa ändringar omfattades av övergångsbestämmelser eftersom pensionsrättigheter skyddas enligt principen om förvärvade rättigheter. Genom 2014 års reform av tjänsteföreskrifterna infördes också frysning som direkt påverkade pensionsnivån.

De strukturella effekterna av 2004 och 2014 års reform av tjänsteföreskrifterna kan uppskattas bättre om man tittar på den aktiva befolkningen, med tanke på att endast 9 % av de nuvarande stödmottagarna omfattas av reglerna för perioden efter 2004 och endast 1 % omfattas av reglerna för perioden efter 2014 (bilaga 10).

Sedan 2004 har de genomsnittliga pensionsrättigheter som intjänats av pensionstagare minskat från 64,6 % 2004 till 61,7 % i slutet av 2021 (bilaga 21). Detta berodde både på följande:

- De lägre periodiseringssatser som infördes 2004 och 2014.
- Den ständigt ökande genomsnittsåldern för tillträde till EU:s offentliga förvaltning.

Med tanke på att andelen pensionärer som omfattas av reglerna efter 2004 och efter 2014 kommer att öka i framtiden kommer den konstaterade kraftiga minskningen av förmånstagarnas genomsnittliga pensionsrättigheter att fortsätta att minska under de kommande åren. Dessutom kommer den gradvisa utfasningen av korrigeringskoefficienterna för pensioner också att leda till betydande besparingar[36] (bilaga 15).

Dessa strukturella förändringar återspeglas också i utvecklingen av den genomsnittliga grundlönen när de tillträder en tjänst (–15 %) och när de lämnar sin tjänst (–11 %). Detta bekräftar de långtgående effekterna av de två reformerna av tjänsteföreskrifterna på lönenivån, som direkt påverkar nivån på de efterföljande pensionsförmånerna.

Utöver dessa strukturella förändringar har 2014 års reform av tjänsteföreskrifterna redan genererat besparingar på omkring 1,5 miljarder euro i pensionsutgifter jämfört med budgetberäkningarna före 2014 års reform av tjänsteföreskrifterna (bilaga 22).

Slutligen, utöver den försäkringstekniska logik som ligger till grund för pensionssystemet, är det ur budgetsynpunkt intressant att notera att den nuvarande nivån på tjänstgöringskostnaderna (dvs. 1 700 miljoner euro som motsvarar summan av de försäkringstekniska värdena för de rättigheter som intjänats av bidragande personal under ett visst år) är lägre än den nuvarande nivån på pensionsutgifterna (2 400 miljoner euro). Med andra ord skulle det, om samtliga pensionsrättigheter som de anställda förvärvat år 2022 avsattes i en fonderad pensionsfond, vara ett lägre belopp än pensionsutgifterna i löpande priser. Detta är ytterligare ett exempel på effektiviteten i de två på varandra följande reformerna av tjänsteföreskrifterna. Detta innebär att även om fler anställda förvärvar pensionsrättigheter förvärvar de betydligt lägre pensionsrättigheter.

6. Slutsatser

Det system som infördes genom bilaga XII till tjänsteföreskrifterna har säkerställt ett korrekt genomförande av reglerna genom att hålla pensionssystemet i försäkringsteknisk balans, skapa stabilitet för personalen och säkerställa ett kontinuerligt progressivt flöde av pensionsavgifter till EU:s budget.

[36] Sedan 2014 har de korrigeringskoefficienter som tillämpas på pensioner utgjort en kostnad på 400 miljoner euro. Deras gradvisa utfasning kommer att innebära betydande besparingar i framtiden.

EU:s pensionssystem har ännu inte nått full mognad, men både 2004 och 2014 års reformer av tjänsteföreskrifterna ger redan betydande besparingar på de nuvarande pensionsutgifterna. Nyckelindikatorer, såsom den genomsnittliga nivån på intjänade pensionsrättigheter och genomsnittliga grundlöner, bekräftar att de strukturella förändringar som infördes genom 2004 och 2014 års reformer av tjänsteföreskrifterna gradvis kommer att generera ökade besparingar och därmed avsevärt bromsa utvecklingen av effekterna av EU:s pensionssystem på EU:s budget.

Jämfört med de pensionssystem som är tillämpliga på tjänstemän i medlemsstaterna ligger pensionssystemet fortfarande i framkant när det gäller de flesta nyckelindikatorer som pensionsålder, pensionsavgifternas storlek och anpassning till utvecklingen av försäkringstekniska parametrar. Samtidigt utgör effekterna av 2004 och 2014 års reformer av tjänsteföreskrifterna för unionens pensionssystem en utmaning för attraktionskraften hos EU:s offentliga förvaltning.

Mot bakgrund av bedömningen av den försäkringstekniska balansen och budgetkonsekvenserna av EU:s pensionssystem i denna rapport anser kommissionen, i enlighet med artikel 14.1 i bilaga XII till tjänsteföreskrifterna, att det i detta skede inte är lämpligt att föreslå en ändring av bilaga XII till tjänsteföreskrifterna.

BILAGOR

Bilaga 1: Huvudsakliga lagstadgade parametrar som användes i 2022 års försäkringstekniska bedömning

Parameter	Värde
Lagstiftning	tjänsteföreskrifterna i kraft från och med 1.1.2014
Referensdatum för populationen (artikel 1 i bilaga XII)	31.12.2021
Högsta officiella pensionsålder (artikel 52 i tjänsteföreskrifterna)	65 (automatiskt för tjänstemän som var i tjänst före den 1 januari 2014), 66 (automatiskt för nya tjänstemän) eller 67 (på personalens begäran) eller till 70 (i undantagsfall)
Normal pensionsålder (artikel 52 i tjänsteföreskrifterna och artikel 22 i bilaga XIII)	60 till 66 beroende på antalet år i tjänst, ålder och datum vid inträdet i tjänst
Lägsta pensionsålder (artikel 52 b i tjänsteföreskrifterna, artikel 9 i bilaga VIII och artikel 23 i bilaga XIII)	58
Kategori och lönegrad för existensminimum (artikel 6 i bilaga VIII)	Lönegrad AST 1, löneklass 1
Högsta avgångspension (artikel 77 i tjänsteföreskrifterna)	70 % av grundlönen vid pensionsdatumet
Årlig tillväxtprocent (artikel 77 i tjänsteföreskrifterna och artikel 21 i bilaga XIII)	1,8 % (tjänstemän i aktiv tjänst från 1.1.2014) 1,9 % (tjänstemän i aktiv tjänst från 1.5.2004), eller 2 % (tjänstemän i aktiv tjänst för 1.5.2004), grundlön
Bonus för tjänstemän som är verksamma efter den normala pensionsåldern (artikel 5 i bilaga VIII och artikel 22 i bilaga XIII)	1,5 % (nya tjänstemän) eller 2,5 % av grundlönen, eller 5 % av det pensionsbelopp som tjänats in vid 60 års ålder, beroende på datumet för inträde i tjänst, antalet år i tjänst den 1 maj 2004 och tjänstemannens ålder den 1 maj 2004
Straffavgift för förtidspensionering (artikel 9 i bilaga VIII och artikel 22.3 i bilaga XIII)	3,5 % (nya tjänstemän) eller 1,75 % (tidigare tjänstemän) av pensionen för varje år före den normala pensionsåldern
Lägsta avgångspension (artikel 77 i tjänsteföreskrifterna)	4 % av existensminimum per år i tjänst
Invaliditetsersättning (artikel 78 i tjänsteföreskrifterna)	70 % av grundlönen
Lägsta invaliditetsersättning (artikel 78 i tjänsteföreskrifterna)	100 % av existensminimum
Återställningspension (artikel 79 i tjänsteföreskrifterna och artikel 18 i bilaga VIII)	60 % av avgångspensionen
Lägsta efterlevandepension (artikel 79 i tjänsteföreskrifterna och artikel 18 i bilaga	35 % av den senaste grundlönen

VIII)	
Efterlevandepension (artikel 79 i tjänsteföreskrifterna och artikel 17 i bilaga VIII)	60 % av den avgångspension som skulle betalats ut till tjänstemannen
Lägsta efterlevandepensionen (artikel 79 i tjänsteföreskrifterna)	35 % av den senaste grundlönen eller existensminimum

Bilaga 2: Utdrag ur EU:s livslängdstabeller

Ålder	Män		Kvinnor	
	Sannolikhet att dö vid åldern x	Medellivslängd	Sannolikhet att dö vid åldern x	Medellivslängd
40	0,00048544	44	0,00037417	46
45	0,00083219	39	0,00064198	42
50	0,00140284	34	0,00110248	37
55	0,00236193	30	0,00189106	32
60	0,00398328	25	0,00324918	27
65	0,00643074	21	0,00558535	23
70	0,01187197	16	0,00864211	19
75	0,02186383	13	0,01470951	14
80	0,04016587	9	0,02826935	11
85	0,07362888	6	0,05429701	8
90	0,12980921	4	0,10494797	5

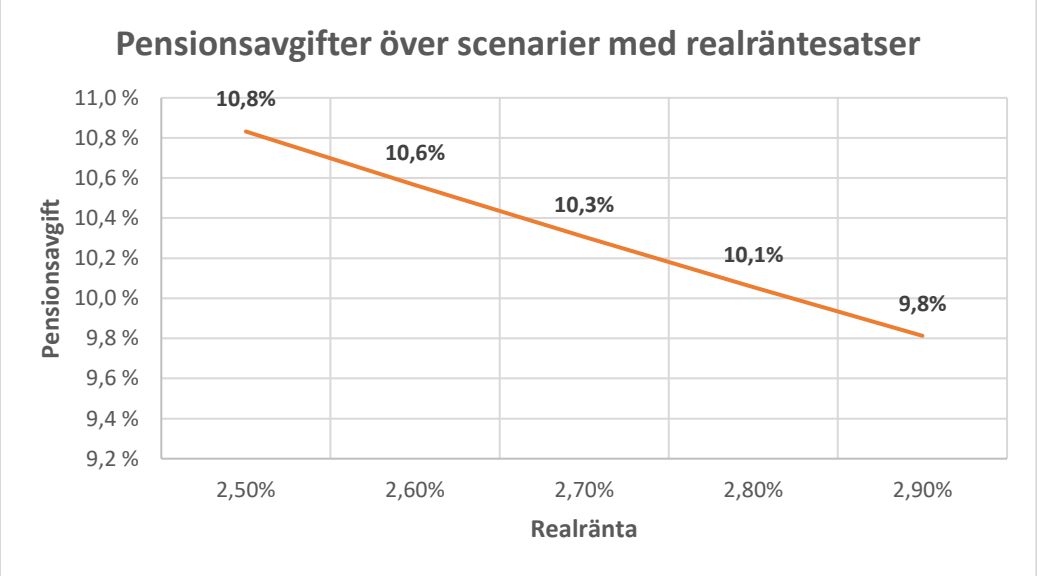
Bilaga 3: Demografiska antaganden för 2022 års försäkringstekniska bedömning

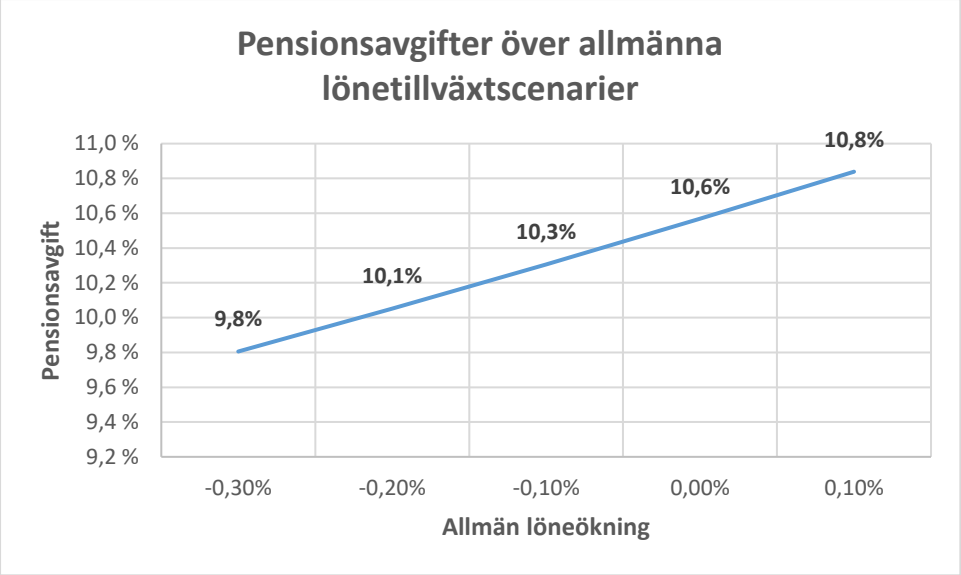
Demografiska antaganden	2022 bedömning
Livslängdstabell (frisk medlem)	2018 års livslängdstabell
Livslängdstabell (medlem med funktionsnedsättning)	2018 års livslängdstabell + 3 år
Invaliditetstabell	2018 års invaliditetstabell för EU
Aktuellt civilstånd	Civilstånd vid utvärderingsdatum
Sannolikheten att personen är gift vid pensionsåldern, för män	82,0 %
Sannolikheten att personen är gift vid pensionsåldern, för kvinnor	52,0 %
Genomsnittlig åldersskillnad mellan en tjänsteman och hans/hennes partner	1 år
Antagen pensionsålder	63 till 66
Omsättning	2018 års omsättning

Laddningskoefficient för barnpension och frånskild make/maka	9,6 %

Bilaga 4: Finansiella antaganden för 2022 års försäkringstekniska bedömning

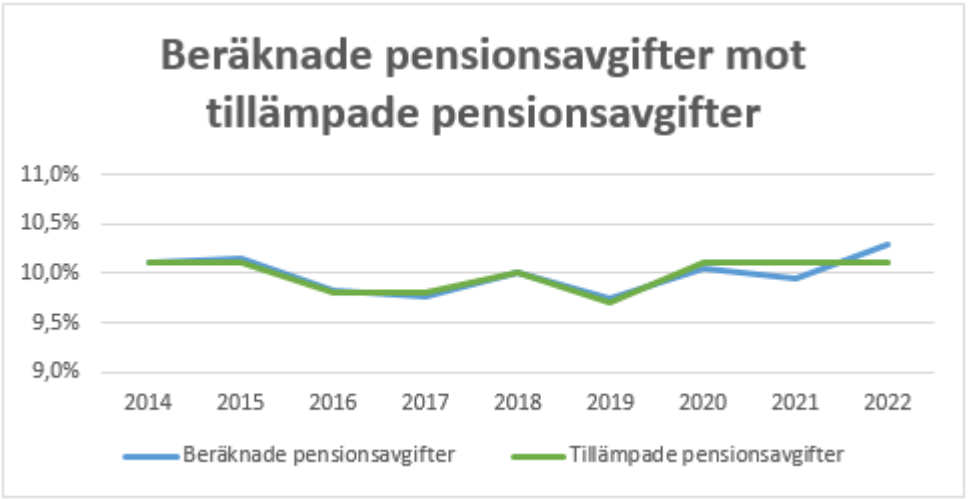
Finansiella antaganden	2022 bedömning
Lönetabell	Gäller från och med 1.7.2021
Varaktighet	23 år
Nominell diskonteringsränta	4,6 %
Inflationstakt	1,8 %
Realränta	2,7 %
Allmän löneökning	–0,1 %
Allmän pensionsomvärdering	–0,1 %
Individuella uppskrivningar av löner	2018 års tabell över individuella uppskrivningar av löner
Korrigeringskoefficienter (artikel 3.5 i bilaga XI, artikel 20 i bilaga XIII)	0,0 %





Bilaga 5: Pensionsavgifter per år mellan 2014 och 2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tjänstekostnad för pensions- och grundlöner	28,3 %	28,2 %	27,2 %	27,1 %	27,4 %	26,9 %	27,8 %	27,5 %	28,6 %
Tjänstekostnad för invaliditet/grundlön	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Tjänstekostnad för dödsfall/grundlön	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Tjänstekostnad/grundlön	30,4 %	30,5 %	29,5 %	29,3 %	30,0 %	29,2 %	30,2 %	29,8 %	30,9 %
Beräknad pensionsavgift (personalandel)	10,1 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	9,9 %	10,3 %
Tillämpad pensionsavgift (personalandel)	10,1 %	10,1 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	10,1 %	10,1 %

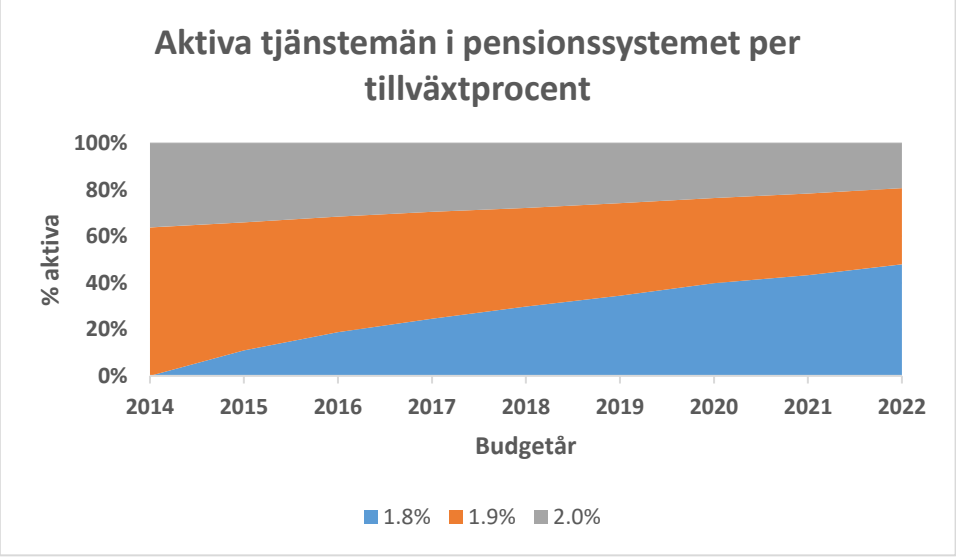


Bilaga 6: Utveckling av aktiv personal vid EU-institutionerna

Aktiv population	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ändring
Europaparlamentet	9,074	9,464	9,872	9,959	10,305	9,895	9,987	10,357	14,1 %
Rådet	2,985	3,026	3,162	3,162	3,111	3,160	3,206	3,246	8,7 %
Kommissionen	31,015	31,359	30,889	30,448	30,765	31,248	31,115	31,005	0,0 %
EU-domstolen	2,101	2,244	2,273	2,311	2,293	2,327	2,303	2,309	9,9 %
Europeiska revisionsrätten	902	931	934	938	943	943	945	950	5,3 %
EESK	741	739	739	738	737	737	730	727	–1,9 %
Regionalkommittén	542	558	548	552	560	569	560	574	5,9 %
Ombudsmannen	73	73	76	82	78	75	73	74	1,4 %
Europeiska datatillsynsmannen	58	62	63	72	96	96	114	128	120,7 %
Europeiska utrikestjänsten	1,988	1,983	2,035	2,016	2,095	2,149	2,234	2,326	17,0 %
Andra institutioner och decentraliserade byråer	9,088	9,595	10,337	11,007	11,646	12,272	13,093	14,424	58,7 %
Totalt	**58,567**	**60,034**	**60,928**	**61,285**	**62,629**	**63,471**	**64,360**	**66,120**	**12,9 %**

Bilaga 7: Aktiv population enligt tjänsteföreskrifterna per kohort av tillväxtprocent

Tillväxtprocent	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1,8 %	0	6,438	11,280	14,972	18,250	21,618	25,280	27,815	31,671
1,9 %	36,985	32,226	29,827	27,978	25,998	24,896	23,217	22,576	21,653
2,0 %	20,989	19,903	18,928	17,978	17,037	16,115	14,974	13,969	12,796
Totalt:	**57,974**	**58,567**	**60,034**	**60,928**	**61,285**	**62,629**	**63,471**	**64,360**	**66,120**



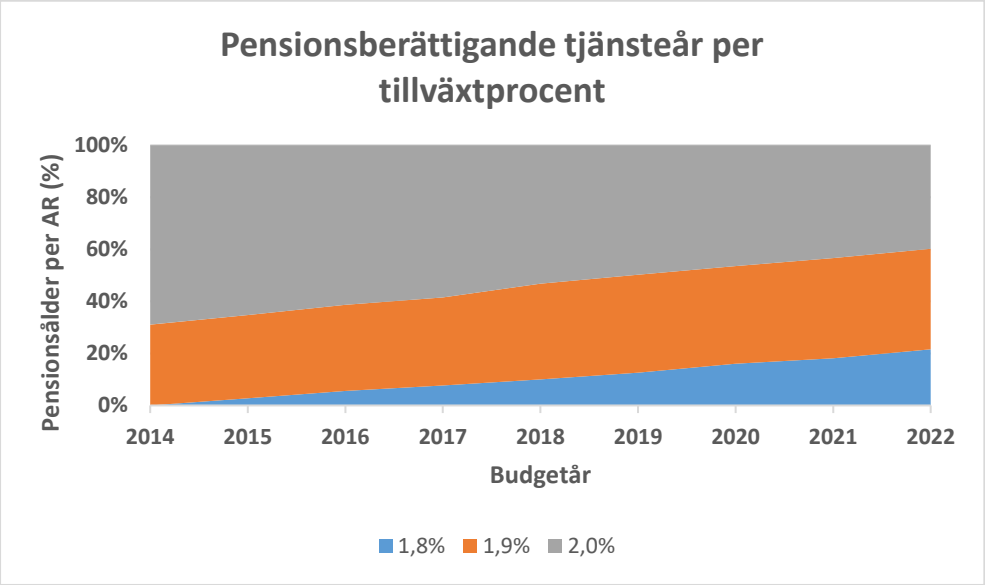
Bilaga 8: Antal pensionsgrundande tjänsteår som fullgjorts av olika grupper av anställda i aktiv tjänst

Tillväxtprocent	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022

1,8 %	0	19,476	39,805	57,077	81,336	107,914	139,360	161,680	198,108
1,9 %	209,337	221,645	238,790	253,246	300,615	320,554	326,371	343,688	354,837
2,0 %	464,097	453,572	440,828	436,240	433,162	424,344	403,373	387,626	365,418
Totalt	**673,435**	**694,693**	**719,423**	**746,564**	**815,113**	**852,812**	**869,105**	**892,995**	**918,363**

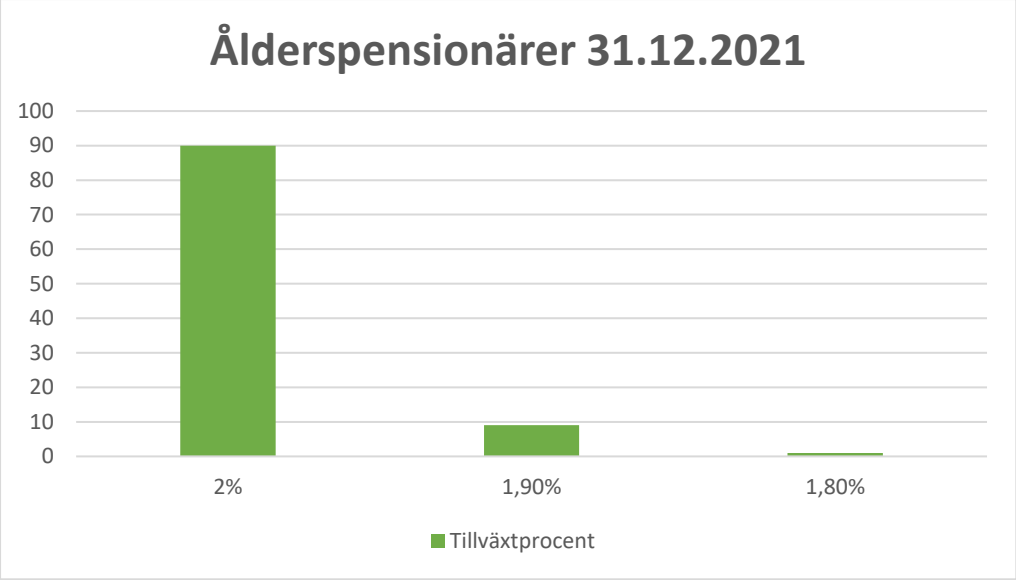
Bilaga 9: Andel pensionsgrundande tjänsteår som fullgjorts av olika grupper av anställda i aktiv tjänst

Tillväxtprocent	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1,8 %	0,00 %	2,8 %	5,5 %	7,7 %	10,0 %	12,7 %	16,0 %	18,1 %	21,6 %
1,9 %	31,1 %	31,9 %	33,2 %	34,0 %	36,9 %	37,6 %	37,6 %	38,5 %	38,6 %
2,0 %	68,9 %	65,3 %	61,3 %	58,4 %	53,1 %	49,8 %	46,4 %	43,4 %	39,8 %



Bilaga 10: Antal pensionärer per rekryteringskohort (före 2004, efter 2004 och efter 2014)

Datum för rekrytering	Antal pensionärer	Andel pensionärer
Till och med 30.4.2004	18 291	89,6 %
Från och med 1.5.2004	1 883	9,2 %
Från 1.1.2014	236	1,2 %



Bilaga 11: Inkomster från anställdas pensionsavgifter

Budgetår	Inkomster från personalens pensionsavgifter (i miljoner euro)
2014	348,7
2015	425,6
2016	441,8
2017	449,2
2018	473,6
2019	485,7
2020	504,4
2021	535,2
2022	553,4
Totalt	**4217,6**

Bilaga 12: Avgifter från överföringar av pensionsrättigheter

Budgetår	Avgifter från överföringar av pensionsrättigheter (i miljoner euro)
2014	109,4
2015	108,6
2016	139,5
2017	127,6
2018	107,3
2019	89,1
2020	82,3
2021	89,8
2022	95,5
Totalt	**949,1**

Bilaga 13: Bidrag från decentraliserade organ och byråer samt från internationella organisationer

Budgetår	Bidrag från decentraliserade byråer och internationella organisationer (i miljoner euro)
2014	17,6
2015	22,5
2016	40,3
2017	42,4
2018	52,6
2019	50,6
2020	52,1
2021	56,4
2022	58,2
Totalt	**392,7**

Bilaga 14: Totala pensionsutgifter

Budgetår	Pensionsutgifter (i miljoner euro)
2014	1 485,1
2015	1 541,2
2016	1 660,5
2017	1 774,5
2018	1 854,6
2019	1 964,5
2020	2 064,4
2021	2 173,2
2022	2 398,1
Genomsnittlig ökning	**+6,2 %**

Bilaga 15: Pensionsutgifter till följd av korrigeringskoefficienter för pensioner

Budgetår	Den del av pensionsutgifterna som motsvarar korrigeringskoefficienterna (i miljoner euro)
2014	39,3
2015	37,8
2016	42,5
2017	45,4
2018	47,2
2019	48,4
2020	50,7
2021	56,6
2022	57,6

Totalt	**425,7**

Bilaga 16: Pensionsskuld med de försäkringstekniska antagandena i pensionsbedömningen per den 31 december 2021

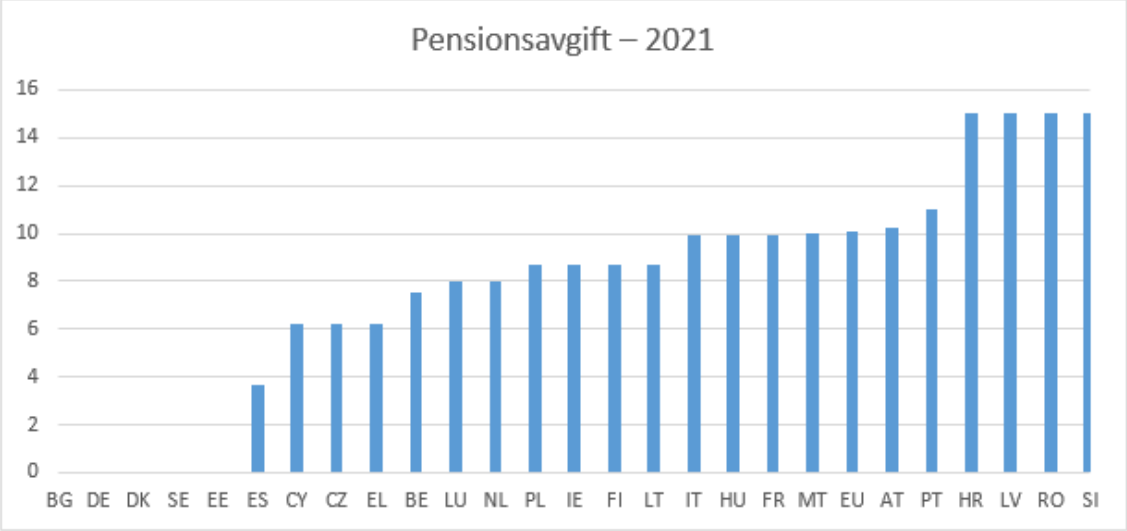
Pensionsavgiftsantagande	**Belopp som ska betalas för pensionssystemet (i miljoner euro)**	**Genomslag (i miljoner euro)**	**Genomslag:**
Försäkringstekniska antaganden om skuld	126 068		
Försäkringstekniska antaganden om bedömning	62 613	–63 455	–50,3 %

Bilaga 17: Uppdatering av pensionsavgifterna i medlemsstaterna[37]

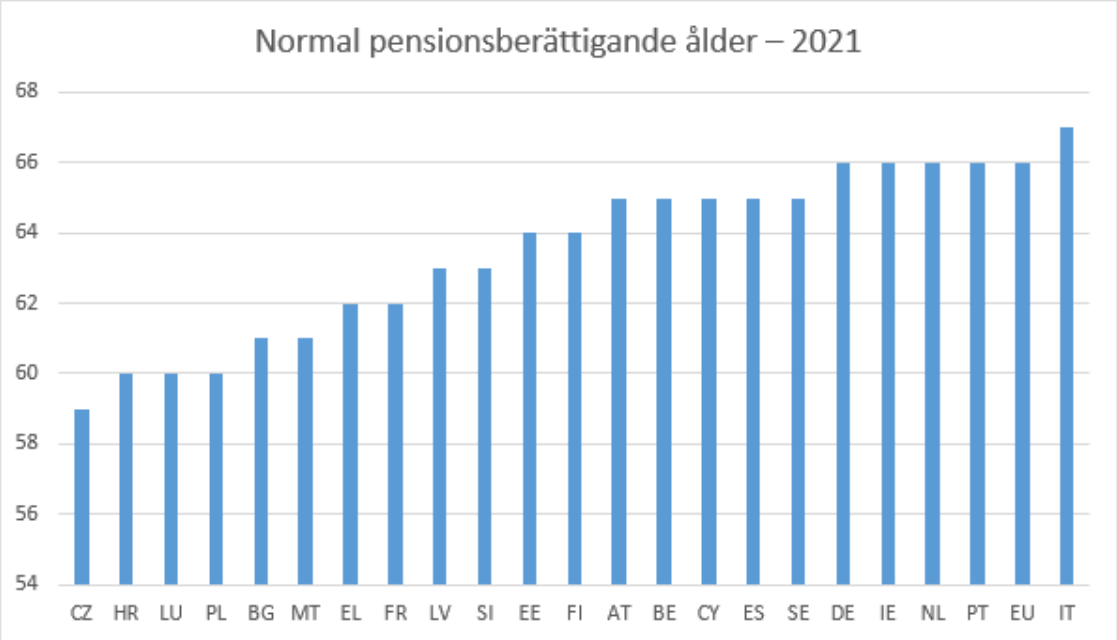
Villkor för att pensionsavgifterna ska uppdateras	**Medlemsstater**
Regelbundna uppdateringar baserat på försäkringstekniska beräkningar	NL, EU
Enstaka uppdateringar baserat på försäkringstekniska beräkningar	AT, BE, HU, LU, PT, SI
Regelbundna uppdateringar baserat på politiska beslut	FI, PL
Enstaka uppdateringar baserat på politiska beslut	BG, FR, HR, IE, LT, LV, MT, RO, SE
Inga uppdateringar	CY, CZ, DE, ES, EE, DK, IT, SK

[37] Uppgifterna i denna tabell har lämnats av medlemsstaternas företrädare i artikel 83-arbetsgruppen.

Bilaga 18: Pensionsavgifter tillämpliga i medlemsstaterna 2021[38]



Bilaga 19: Normal pensionsberättigande ålder för tjänstemän 2021[39]



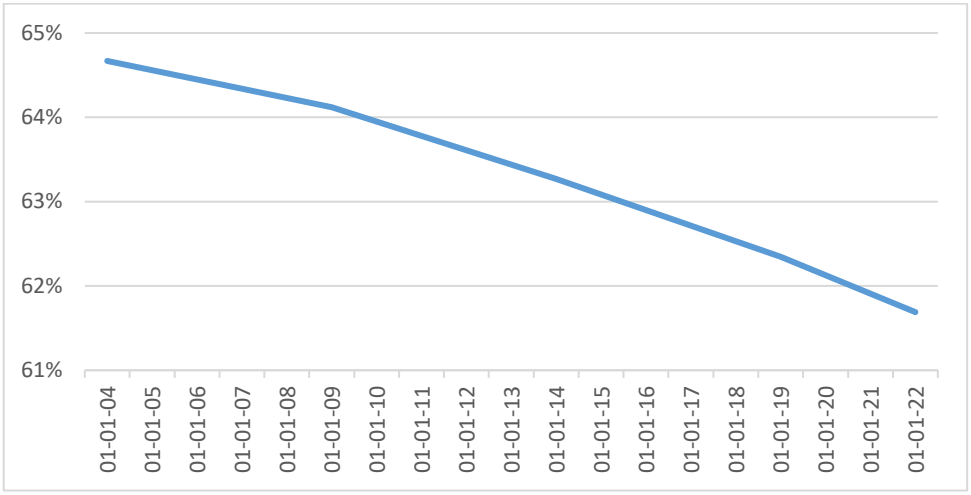
38 Uppgifterna i bilaga 18 avser uppgifter som medlemsstaterna har lämnat in i form av faktablad för kommissionens rapport om den åldrande befolkningen (2021 års åldranderapport: Ekonomiska prognoser och budgetprognoser för EU:s medlemsstater (2019–2070), utarbetad av GD Ekonomi och finans). Dessutom lämnar medlemsstaterna varje år uppgifter till Eurostat med uppgifter om sina respektive pensionsavgifter. Eftersom dessa uppgifter samlas in i värdeintervall anges medianvärdet för intervallet i rapporten i förekommande fall.

39 Uppgifterna i denna tabell har lämnats av medlemsstaternas företrädare i artikel 83-arbetsgruppen.

Bilaga 20: Uppdatering av den pensionsberättigande åldern mot bakgrund av den förväntade livslängden[40]

Koppling mellan pensionsberättigande ålder och förväntad livslängd	Medlemsstater
Ingen koppling:	AT, BG, DE, EE, ES, HU, LU, RO, SE
Svag koppling: enstaka uppdateringar	BE, CZ, FR, HR, IE, LT, LV, MT, PL, SI
Stark koppling: Regelbundna uppdateringar	CY, DK, EL, FI, IT, NL, PT, SK, EU

Bilaga 21: Utveckling av de genomsnittliga pensionsrättigheter som tillkommer pensionärer



Bilaga 22: Besparingar av pensionsutgifter till följd av de åtgärder som vidtogs 2014 som påverkade lönetabellen

Budgetår	Besparingar till följd av 2014 års reform av tjänsteföreskrifterna som påverkade lönetabellen (i miljoner euro)
2011	24,9
2012	34,2
2013	59,6
2014	95,1
2015	116,6
2016	129,2
2017	141,4
2018	150,1
2019	162,0
2020	172,5
2021	184,0
2022	214,7
Totalt	**1 484,4**

[40] Uppgifterna i denna tabell har lämnats av medlemsstaternas företrädare i artikel 83-arbetsgruppen.