

Bruxelles, den 4. juni 2021
(OR. en)

9145/21

SOC 356
EMPL 266
ECOFIN 509

NOTE

fra:	Udvalget for Social Beskyttelse
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Vedr.:	Hovedkonklusioner fra rapporten fra 2021 om pensioners tilstrækkelighed fra Udvalget for Social Beskyttelse og Europa-Kommissionen – Godkendelse

Vedlagt følger til delegationerne hovedkonklusionerne i ovennævnte rapport, som Udvalget for Social Beskyttelse vedtog den 18. maj 2021 med henblik på godkendelse på samlingen den 14. juni 2021 i Rådet (EPSCO).

Hele rapporten, som er udarbejdet af Europa-Kommissionen (GD EMPL) og Udvalget for Social Beskyttelse i fællesskab, findes i dok. 9145/21 ADD 1 og ADD 2.

Rapporten fra 2021 om pensioners tilstrækkelighed

HOVEDKONKLUSIONER

Princip 15 i den europæiske søjle for sociale rettigheder fremmer retten til indkomst for ældre og pensioner. Som skitseret i handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder¹ støtter 2021-rapporten om pensioners tilstrækkelighed, som er udarbejdet af Udvalget for Social Beskyttelse og Europa-Kommissionen i fællesskab, de nationale bestræbelser på at sikre tilstrækkelige pensioner og en minimumsindkomst ved at analysere nuværende og fremtidige pensioners tilstrækkelighed, dvs. hvordan de kan bidrage til at **fastholde mænds og kvinders indkomst i hele deres pensionisttid og forhindre fattigdom blandt ældre**. Den længere levetid og faldende befolkning i den erhvervsaktive alder vil lægge pres på de europæiske pensionssystemer i de kommende årtier. Selv om det kan forventes, at covid-19-krisen vil påvirke ældres indkomst, er det for tidligt at drage konklusioner på nuværende tidspunkt, og dette vil blive behandlet i næste udgave af denne rapport. Rapporten understreger følgende:

– efter et årti med forbedringer er der ikke gjort yderligere fremskridt med hensyn til at mindske ældres risiko for fattigdom eller social udstødelse i EU –

1. **Fattigdom eller social udstødelse blandt ældre er steget en smule siden 2016, selv om den fortsat er markant lavere end i 2008.** Næsten 18,5 % (16,1 mio.) af personer på 65 år og derover i EU var i 2019 i risiko for fattigdom eller social udstødelse, mens andelen i nogle lande når op på 50 %. Risikoen for fattigdom blandt ældre er steget en smule i løbet af de seneste tre år, mens den materielle fattigdom fortsat er faldende. Samtidig vil det absolutte antal ældre, der er i risiko for fattigdom, sandsynligvis stige i lyset af, at den ældre befolkning forventes at vokse.

¹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager Handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder, SWD (2021) 46 final.

2. **Ældres indkomst er faldet en smule i forhold til de yngre generationers indkomst siden 2016, hvilket afspejler den erhvervsaktive befolknings fortsat stigende indkomster.** Ældre i EU havde i 2019 en medianindkomst, der udgjorde 89 % af indkomsten for den erhvervsaktive befolkning i alderen 18-64 med store forskelle landene imellem. På længere sigt er de yngre generationers stigende uddannelsesniveau en nøgelfaktor for indkomstforskellene mellem generationerne. I medlemsstaterne beløber pensionsindkomsten sig til mellem en tredjedel og mere end to tredjedele af indkomsten sent i arbejdsforløbet.
3. **På EU-plan er pensionsperioden faldet en smule i løbet af det seneste årti, da alderen for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er steget hurtigere end den forventede levetid i en række medlemsstater.** Pensionisttilværelsen, målt fra det tidspunkt, hvor den seneste beskæftigelse ophørte, varer lidt over 20 år i gennemsnit, hvilket er lidt under halvdelen af arbejdslivet. Selv om mange lande har skærpet betingelserne for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og førtidspensionering, er disse foranstaltninger stadig forholdsvis nye, og deres fulde potentielle indvirkning på pensionisttidens længde er muligvis endnu ikke helt tydelig.
- det er fortsat og især for kvinder en udfordring at opretholde en passende levestandard gennem hele pensionisttiden –*
4. **Den manglende ligestilling mellem kønnene bliver mere udtalt i alderdommen.** I EU-27 er der en større kønsbestemt forskel i fattigdom blandt ældre end i den erhvervsaktive befolkning, mens den kønsbestemte pensionsforskel, der skyldes den samlede virkning af uligheder på arbejdsmarkedet, fortsat er betydelig (29,5 % i 2019) på trods af et lille fald (fra 32,3 % i 2016), og der har været begrænset konvergens mellem landene.
5. **Risikoen for fattigdom blandt ældre kvinder øges efter 75-årsalderen, da kvinder har en længere forventet levetid og ofte er enlige.** Efterladtepensioner hjælper med at omfordele indkomst til ældre kvinder, men er ikke nok til at opveje ulighederne i arbejdslivet.

6. **Pensionsrettigheder i forbindelse med afbrudt erhvervsaktivitet af familiemæssige årsager eller på grund af arbejdsløshed, er en effektiv politisk løftestang til beskyttelse af pensionsrettigheder.** Prognoser viser, at pensionsrettigheder i forbindelse med børnepasning og arbejdsløshed i høj grad begrænser, hvordan afbrudt erhvervsaktivitet påvirker pensionsydelse i de fleste medlemsstater, og at pensionsrettigheder fra pleje af en omsorgskrævende voksen bliver mere udbredt, selv om der stadig er huller.
7. **Økonomisk overkommelig sundhedspleje og langtidspleje af høj kvalitet er vigtigt for at opretholde en passende levestandard gennem hele pensionisttiden.** Selv om andelen af ældre, der ikke har råd til sundhedsydelser, er faldet i løbet af de seneste tre år, er der stadig for mange ældre europæere, oftest kvinder, som ikke har råd til den nødvendige langtidspleje. For eksempel har en ud af tre ikke råd til hjemmepleje.

– der er stadig indkomstulighed blandt ældre, selv om pensions- og skattepolitikker kan bidrage til at mindske dem –

8. **Indkomstuligheden blandt ældre fortsætter, men er i de fleste medlemsstater som følge af pensions- og skattesystemernes omfordelingseffekt lavere end i den erhvervsaktive befolkning.** Indkomstuligheden blandt personer på 65 år og derover steg en smule i EU-27 i 2007-2019. Indkomstkompensationsgraden er for det meste højere for lavtlønnede og støtter således ressourcedeling og omfordeling mellem socioøkonomiske grupper. Den skattemæssige behandling af pensionsbidrag og -ydelser påvirker fordelingen og tilstrækkeligheden af pensionsindkomsten.
9. **Omfanget af fattigdom blandt ældre er fortsat med at stige gradvist i løbet af de seneste tre år,** hvilket betyder, at de fattige ældre sakker yderligere bagud i forhold til resten af befolkningen, og en større indsats vil være nødvendig for at hæve deres indkomst over fattigdomsgrænsen.

10. **Minimumsydelser ved alderdom kan være en vigtig garanti for tilstrækkelige pensioner for personer med et kort arbejdsliv eller lav indkomst.** Medlemsstaterne har indført forskellige minimumsindkomstordninger, som ofte er uden bidragspligt og behovsbaserede. Andelen af ældre, der er afhængige af minimumsydelser, oftest kvinder, har generelt været stabil i de seneste tre år, samtidig med at der i en række lande er blevet truffet nye foranstaltninger for at styrke beskyttelsen af ældres minimumsindkomst.

– længere tid på arbejdsmarkedet i fremtiden for at opretholde tilstrækkelige pensioner –

11. **Tilstrækkelige pensioner vil i stigende grad afhænge af, at man bliver længere tid på arbejdsmarkedet.** Teoretiske prognoser viser, at personer, der går på pension i 2059, i de fleste medlemsstater vil få lavere pensioner i forhold til deres arbejds løn end pensionister med et tilsvarende arbejdsforløb i 2019. Både den pensionsberettigende alder og den faktiske pensionsalder vil fortsætte med at stige i de kommende årtier, og der vil blive færre muligheder for tidlig pensionering, selv om der er betydelige forskelle landene imellem. Den forventede forlængelse af tiden på arbejdsmarkedet halter for det meste bagefter i forhold til stigningen i pensionsalderen og vil ikke være tilstrækkelig til at forhindre det relative fald i ydelsesniveauet.
12. **I de fleste lande har alderen for indtrædelse på arbejdsmarkedet mindre betydning for pensionsydelsernes størrelse end pensionsalderen.** Selv om prognoser viser, at to års arbejde efter pensionsalderen vil give betydelige gevinster, vil et langt arbejdsforløb, der starter tidligt, men slutter ved den almindelige pensionsalder, hvilket muligvis er tilfældet for mange lavtuddannede arbejdstagere, i de fleste medlemsstater ikke medføre en særlig høj kompensationsgrad. Det giver anledning til spørgsmål om, hvordan pensionssystemerne belønner et langt arbejdsliv.

– pensionssystemerne udvikler sig under skiftende økonomier og arbejdsmarkeder, og det kan kræve, at finansieringskilderne tages op til fornyet overvejelse, hvis de fortsat skal være tilstrækkelige –

13. **Selv om mange reformer fortsat fremmer et længere arbejdsliv, har en række medlemsstater også truffet foranstaltninger til at øge pensionernes tilstrækkelighed.**
De vigtigste reformtendenser i de seneste tre år har været fremme af senere pensionering gennem incitament, forbedring af pensionssystemernes kapacitet til indkomstvedligeholdelse og inklusion, herunder dækning af atypisk beskæftigelse eller selvstændig virksomhed, fortsatte bestræbelser på at udvide fattigdomsbeskyttelsen, såsom minimumsydelser, og reform af pensionsfinansiering.
14. **Udgifterne til alderdomsydelser udgør en betydelig del af BNP og af de samlede udgifter til social beskyttelse og forblev stort set uændrede på EU-plan mellem 2005 og 2018.**
Virkningen af den demografiske udvikling blev stort set opvejet af finanspolitikken. Mens gennemsnittet ligger på 10,8 % af BNP, varierer udgifterne betydeligt fra land til land (mellem 4,6 % og 13,7 % af BNP i 2018), hvilket afspejler pensionssystemernes forskellige udformning og de bredere sociale beskyttelsessystemer. Samtidig var de stigende pensionsudgifter i denne periode forbundet med en lidt lavere indkomstulighed blandt ældre i de fleste medlemsstater.

15. **Udformningen af skattesystemer og sociale bidrag, herunder kriterierne for støtteberettigelse og progressivitet, påvirker pensionssystemernes finansieringsgrundlag og deres modstandsdygtighed i en økonomi og et arbejdsmarked i forandring.** Mens alderssydelser i EU hovedsagelig finansieres ved sociale bidrag, kunne der konstateres en omfattende overgang til finansiering fra offentlige indtægter mellem 2005 og 2018, hvilket i vid udstrækning afspejler et fald i den andel, som arbejdsgiverne betaler. Befolkningens aldring og ændringer på arbejdsmarkedet lægger pres på bidragsbaserede systemer, hvilket gør det nødvendigt at undersøge forskellige finansieringskilder, herunder ved at udvide den type indkomst, der anvendes som skattegrundlag, eller ved at flytte beskatningen fra arbejdsindkomst til andre former for indkomst. Opfyldelse af pensionssystemernes sociale mål uden at berøre holdbarheden, kan kræve forskellige finansieringsmetoder i medlemsstaterne. Generelt har indtægterne fra den almindelige beskatning været mere stabile end arbejdsindkomsten, og øremærkning heraf til finansiering af social beskyttelse vil kunne bidrage til finansieringsgrundlaget. Andre finansieringskilder, såsom moms, der allerede anvendes i nogle medlemsstater, eller miljøafgifter, undersøges i stigende grad.

I lyset af ovenstående mener Udvalget for Social Beskyttelse (SPC), at der skal gøres mere for at gennemføre de relevante principper i den europæiske søjle for sociale rettigheder, hvilket også efterlyses i handlingsplanen². EU bør fortsat støtte de nationale bestræbelser på at sikre tilstrækkelige pensioner, herunder ved at fremme ligestilling mellem kønnene i forbindelse med pensioner og pensionsrettigheder for plejerelateret orlov. Initiativer, der skal forbedre ligestilling og indkomstbeskyttelse i løbet af arbejdslivet, såsom direktivet om balance mellem arbejdsliv og privatliv³, samt fremme af ungdomsbeskæftigelse og længere tid på arbejdsmarkedet kan hjælpe nutidens arbejdstagere til at optjene tilstrækkelige pensioner. En vedvarende indsats er nødvendig for at sikre tilstrækkelig dækning og tilstrækkelige muligheder for, at atypiske arbejdstagere og selvstændige kan optjene pensionsrettigheder, og derved følge op på Rådets henstilling om adgang til social beskyttelse⁴ og tilpasse pensionssystemerne til en fleksibel og mobil arbejdsstyrkes behov.

SPC opfordrer til en bred og åben debat om, hvordan pensionssystemer sammen med bredere social-, beskæftigelses- og skattepolitikker kan understøtte tilstrækkelige indkomster for ældre på baggrund af den aldrende befolkning og et arbejdsmarked i forandring. SPC opfordrer Udvalget for Økonomisk Politik til at følge op på det fælles dokument om pensioner fra 2019 ved i fællesskab at overveje konklusionerne fra 2021-rapporten om pensioners tilstrækkelighed, rapporten om langtidspleje og rapporten om befolkningsaldringen.

Pensionernes tilstrækkelighed og pensionsmæssige uligheder kræver løbende overvågning og analyse, ikke mindst i forbindelse med covid-19-krisen og dens forventede indvirkning på arbejdsmarkedene, den sociale beskyttelse og den sociale samhørighed. SPC og Kommissionen har derfor til hensigt at udarbejde den femte rapport om pensioners tilstrækkelighed med henblik på vedtagelse i 2024.

² "Handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder", COM(2021) 102 final.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1158 af 20. juni 2019 om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner.

⁴ Rådets henstilling af 8. november 2019 om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige.