



Bruxelles, 4. lipnja 2021.  
(OR. en)

9145/21

SOC 356  
EMPL 266  
ECOFIN 509

#### NAPOMENA

---

Od:	Odbor za socijalnu zaštitu
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Glavni zaključci o Izvješću o primjerenosti mirovina Odbora za socijalnu zaštitu i Europske komisije za 2021. – potvrda

---

Za delegacije se u prilogu nalaze glavni zaključci navedenog izvješća, kako ih je Odbor za socijalnu zaštitu usvojio 18. svibnja 2021., s ciljem njihove potvrde na sastanku Vijeća (EPSCO) 14. lipnja 2021.

Cjelovito izvješće, koje su zajednički pripremili Europska komisija (GU EMPL) i Odbor za socijalnu zaštitu, nalazi se u dokumentima 9145/21 ADD 1 i ADD 2.

# Izvješće o primjerenosti mirovina za 2021.

## GLAVNI ZAKLJUČCI

Načelom 15. europskog stupa socijalnih prava promiče se pravo na dohodak u starosti i mirovine. U skladu s Akcijskim planom za provedbu europskog stupa socijalnih prava<sup>1</sup>, u Izvješću o primjerenosti mirovina za 2021., koje su zajednički pripremili Odbor za socijalnu zaštitu i Europska komisija, podupiru se nacionalni naponi za osiguravanje primjerenih mirovina i minimalnog dohotka analizom primjerenosti trenutačnih i budućih mirovina, odnosno kako se njima doprinosi **očuvanju dohodaka muškaraca i žena za vrijeme trajanja njihova umirovljenja i sprečava siromaštvo u starijoj dobi**. Sve dulji životni vijek i sve manji broj radno sposobnog stanovništva izvršit će pritisak na europske mirovinske sustave u predstojećim desetljećima. Iako se može očekivati da će kriza uzrokovana bolešću COVID-19 utjecati na dohotke u starosti, u trenutačnoj fazi prerano je donijeti bilo kakav zaključak. Ta bi razmatranja trebala biti obuhvaćena sljedećim izdanjem ovog izvješća. U izvješću se ističu ključne točke:

*Nakon desetljeća poboljšavanja situacije, nije ostvaren daljnji napredak u smanjenju rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti starijih osoba u EU-u.*

1. **Siromaštvo u starijoj dobi ili socijalna isključenost blago su se povećali od 2016., iako su i dalje znatno niži nego 2008.** U EU-u je 2019. gotovo 18,5 % (16,1 milijun) osoba u dobi od 65 ili više godina bilo izloženo riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, dok u nekim zemljama taj udio doseže i 50 %. Rizik od dohodovnog siromaštva među starijim osobama blago se povećao u posljednje tri godine, dok se oskudica i dalje smanjuje. Istodobno, s obzirom na predviđeno povećanje broja starijeg stanovništva, vjerojatno će se povećati apsolutni broj starijih osoba izloženih riziku od siromaštva.

---

<sup>1</sup> Radni dokument službi Komisije uz Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava (*Commission Staff Working Document accompanying the European Pillar of Social Rights Action Plan*), SWD(2021) 46 final.

2. **Dohodak starijih osoba od 2016. blago se smanjio u odnosu na dohodak mlađih naraštaja, što je odraz kontinuiranog rasta dohotka radno sposobnih osoba.** Medijan dohotka starijih osoba u EU-u 2019. iznosio je 89 % dohotka radno sposobnog stanovništva (u dobi od 18 do 64 godine), uz velike razlike među zemljama. Dugoročno gledajući, sve više razine obrazovanja mlađih naraštaja ključan su čimbenik za razlike u dohodcima među naraštajima. U svim državama članicama dohodak od mirovine iznosi između jedne trećine i više od dvije trećine dohotka od rada u kasnijoj dobi.
3. **Na razini EU-a trajanje umirovljenja blago se smanjilo tijekom posljednjeg desetljeća jer je dob za izlazak s tržišta rada u nizu država članica rasla brže od očekivanog životnog vijeka.** Umirovljen život, koji se mjeri od trenutka napuštanja posljednjeg zaposlenja, u prosjeku traje nešto više od 20 godina, odnosno malo manje od polovine radnog vijeka. Iako su mnoge zemlje postrožile uvjete za izlazak s tržišta rada i prijevremeno umirovljenje, te su mjere i dalje relativno nove, a njihov mogući učinak na trajanje mirovine još nije jasno vidljiv.

*Održavanje primjerenog životnog standarda tijekom cijelog umirovljenja i dalje je izazov, posebno za žene.*

4. **Razlika među spolovima postaje izraženija u starijoj dobi.** U državama EU-27 razlika među spolovima u pogledu siromaštva u starijoj dobi veća je nego u radnoj dobi, a razlika u mirovinama među spolovima uzrokovana ukupnim učinkom nejednakosti na tržištu rada i dalje je znatna (20,5 % u 2019.) unatoč blagom smanjenju (s 32,3 % u 2016.); među zemljama nije postignuta velika konvergencija.
5. **Rizik od siromaštva za žene u starijoj dobi postaje veći nakon navršenih 75 godina jer žene** imaju dulji očekivani životni vijek i često su same. Obiteljske mirovine pomažu u preraspodjeli prihoda starijim ženama, ali nisu dovoljne za neutraliziranje nejednakosti u karijeri.

6. **Mirovinski kreditni bodovi za prekide u karijeri zbog obiteljskih razloga ili nezaposlenosti učinkovito je sredstvo politike za zaštitu mirovinskih prava.** Predviđanja pokazuju da kreditni bodovi za skrb o djeci i nezaposlenost znatno ograničavaju učinak prekida u karijeri na mirovinske naknade u većini država članica, a bodovi za skrb o uzdržavanoj odrasloj osobi sve su rašireniji, iako i dalje postoje nedostaci.
7. **Cjenovno pristupačne i kvalitetne usluge zdravstvene skrbi i dugotrajne skrbi važne su za održavanje primjerenog životnog standarda tijekom cijelog umirovljenja.** Iako se u posljednje tri godine udio starijih osoba koje si ne mogu priuštiti zdravstvene usluge smanjio, i dalje si prevelik broj starijih Europljana, većinom žena, ne može priuštiti potrebnu dugotrajnu skrb; na primjer, svaka treća osoba ne može si priuštiti kućnu njegu.

*Dohodovne nejednakosti među starijim osobama i dalje su prisutne, iako mirovinske i porezne politike mogu pomoći njihovom ublažavanju.*

8. **Dohodovna nejednakost u starijoj dobi i dalje je prisutna, no zahvaljujući učinku preraspodjele mirovinskog i poreznog sustava u većini je država članica niža nego u radnoj dobi.** Dohodovna nejednakost među osobama u dobi od 65 i više godina neznatno se povećala u državama EU-27 u razdoblju 2007. – 2019. Stopa zamjene za dohodak uglavnom je viša za osobe s niskim dohotkom, čime se podupire dijeljenje resursa i preraspodjela među socioekonomskim skupinama. Porezni tretman mirovinskih doprinosa i naknada utječe na raspodjelu i primjerenost mirovinskih primanja.
9. **Dubina siromaštva u starijoj dobi nastavila se postupno povećavati tijekom posljednje tri godine,** što znači da starije osobe koje su siromašne i dalje zaostaju za ostatkom stanovništva te da bi bilo potrebno uložiti veće napore kako bi se njihova primanja povećala iznad praga siromaštva.

10. **Minimalne naknade za starost mogu biti važna zaštitna mjera primjerenosti za osobe s kratkim karijerama ili niskim prihodima.** Države članice uvele su različite sustave minimalnog dohotka, koji su često nedoprinosi i utemeljeni na potrebama. Udio starijih osoba koje se oslanjaju na minimalne naknade, najčešće žena, općenito je ostao stabilan tijekom posljednje tri godine, dok su istodobno u nekoliko zemalja usvojene nove mjere za proširenje zaštite minimalnog dohotka u starijoj dobi.

*Buduće karijere morat će trajati dulje kako bi se poduprle primjerene mirovine.*

11. **Primjerene mirovine sve će više ovisiti o duljim karijerama.** Teoretska predviđanja pokazuju da će u većini država članica osobe koje odlaze u mirovinu 2059. imati niže mirovine u odnosu na dohodak od rada od umirovljenika sa sličnom karijerom u 2019. Dob za umirovljenje i stvarna dob za umirovljenje i dalje će rasti u narednim desetljećima, uz smanjenje mogućnosti prijevremenog umirovljenja, iako uz znatne razlike među zemljama. Predviđena povećanja trajanja karijere uglavnom zaostaju za povećanjem dobi za umirovljenje i ne bi bila dovoljna za sprečavanje relativnog pada razina naknada.
12. **U većini zemalja dob za ulazak na tržište rada manje utječe na razine mirovinskih naknada od dobi umirovljenja.** Iako predviđanja pokazuju da bi se radom dvije godine nakon dobi za umirovljenja ostvarile znatne koristi, duga karijera koja počinje rano, ali završava u standardnoj dobi za umirovljenje, što može biti slučaj za mnoge niskokvalificirane radnike, ne bi dovela do vrlo visokih stopa zamjene u većini država članica, zbog čega bi se postavilo pitanje kako mirovinski sustavi nagrađuju duge radne karijere.

*Mirovinski sustavi razvijaju se u kontekstu gospodarstva i tržišta rada koji se mijenjaju te će za održavanje njihove primjerenosti možda biti potrebno ponovno razmotriti izvore financiranja.*

13. **Iako se mnogim reformama i dalje promiče dulji radni vijek, neke su države članice poduzele mjere za povećanje primjerenosti mirovina.** Glavni trendovi reformi u posljednje tri godine uključuju promicanje kasnijeg umirovljenja s pomoću poticaja, poboljšanje kapaciteta za održavanje dohotka i uključivosti mirovinskih sustava, uključujući pokrivenost netipičnog zapošljavanja i samozapošljavanja, nastavak napora za proširenje mjera za zaštitu siromaštva, kao što su minimalne naknade, i reforma financiranja mirovina.
14. **Potrošnja na naknade za starost predstavlja udio u BDP-u i ukupnim izdacima za socijalnu zaštitu te je u razdoblju od 2005. do 2018. na razini EU-a ostala uglavnom nepromijenjena.** Učinak demografskog razvoja uvelike je neutraliziran fiskalnim politikama. Iako prosjek iznosi 10,8 % BDP-a, rashodi se znatno razlikuju među zemljama (između 4,6 % i 13,7 % BDP-a u 2018.), što odražava različite oblike mirovinskih sustava i širih sustava socijalne zaštite. Istodobno povećanje rashoda za mirovine u tom razdoblju povezano je s nešto manjom dohodovnom nejednakošću među starijim osobama u većini država članica.

15. **Oblikovanje poreznih sustava i socijalnih doprinosa, uključujući njihove kriterije prihvatljivosti i progresivnost, utječe na financijsku osnovu mirovinskih sustava i njihovu otpornost u gospodarstvu i na tržištu rada koji se mijenjaju.** Iako se naknade za starost u EU-u uglavnom financiraju iz socijalnih doprinosa, u razdoblju od 2005. do 2018. zabilježen je rasprostranjen prelazak na financiranje iz prihoda opće države, što je uglavnom odraz smanjenja udjela koji plaćaju poslodavci. Starenje stanovništva i promjene na tržištu rada vrše pritisak na sustave koji se temelje na doprinosima, zbog čega je potrebno istražiti različite izvore financiranja, među ostalim proširenjem vrste dohotka koji se koristi kao osnova za oporezivanje ili preusmjerenjem oporezivanja s dohotka od rada na druge oblike dohotka. Za postizanje socijalnih ciljeva mirovinskih sustava uz istodobno očuvanje održivosti mogli bi biti potrebni različiti pristupi financiranju u državama članicama. Općenito, prihodi od općeg oporezivanja stabilniji su od dohotka od rada, a njihovo namjenjivanje za financiranje socijalne zaštite moglo bi doprinijeti osnovi financiranja. Sve se više istražuju drugi izvori financiranja, kao što je porez na dodanu vrijednost, koji se već upotrebljava u nekim državama članicama, ili porezi za zaštitu okoliša.

**S obzirom na ta zapažanja Odbor za socijalnu zaštitu smatra da su potrebni dodatni napori za provedbu relevantnih načela europskog stupa socijalnih prava, na što se poziva i u Akcijskom planu<sup>2</sup>. EU bi trebao nastaviti podupirati nacionalne napore za osiguravanje primjerenih mirovina, među ostalim promicanjem rodne ravnopravnosti u mirovinama i mirovinskim kreditnim bodovima za prekide u karijeri povezane sa skrbi. Inicijative usmjerene na poboljšanje jednakosti i zaštite dohotka tijekom radnog vijeka, kao što je Direktiva o ravnoteži između poslovnog i privatnog života<sup>3</sup>, te promicanje zapošljavanja mladih i duljeg radnog vijeka mogu pomoći današnjim radnicima da akumuliraju primjerene mirovine. Potrebni su trajni napori kako bi se osigurali primjerena pokrivenost i mogućnosti stjecanja mirovinskih prava za radnike s netipičnim poslovima i samozaposlene osobe, na temelju Preporuke Vijeća o pristupu socijalnoj zaštiti<sup>4</sup>, te kako bi se mirovinski sustavi prilagodili potrebama fleksibilne i mobilne radne snage.**

**Odbor za socijalnu zaštitu poziva na opsežnu i otvorenu raspravu o tome kako se mirovinskim sustavima zajedno sa širim socijalnim politikama, politikama zapošljavanja i poreznim politikama mogu poduprijeti primjereni dohodci u starosti, u kontekstu starenja stanovništva i promjena na tržištu rada.** Odbor za socijalnu zaštitu poziva Odbor za ekonomsku politiku da se nadoveže na zajednički dokument o mirovinama iz 2019. zajedničkim razmatranjem nalaza Izvješća o primjerenosti mirovina za 2021., Izvješća o dugoročnoj skrbi i Izvješća o starenju stanovništva.

**Primjerenost mirovina i nejednakosti u mirovinama zahtijevaju stalno praćenje i analizu, posebno u kontekstu krize uzrokovane bolešću COVID-19 i njezina očekivanog učinka na tržišta rada, socijalnu zaštitu i socijalnu koheziju. Odbor za socijalnu zaštitu i Komisija stoga namjeravaju pripremiti peto izvješće o primjerenosti mirovina, s ciljem njegova donošenja u 2024.**

---

<sup>2</sup> Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava, COM(2021) 102 final.

<sup>3</sup> Direktiva (EU) 2019/1158 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi

<sup>4</sup> Preporuka Vijeća od 8. studenoga 2019. o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti