

Brussel, 4 juni 2021
(OR. en)

9145/21

SOC 356
EMPL 266
ECOFIN 509

NOTA

van:	het Comité voor sociale bescherming
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Hoofdconclusies van het verslag over de toereikendheid van de pensioenen van 2021 van het Comité voor sociale bescherming en de Europese Commissie - Goedkeuring

Voor de delegaties gaan hierbij de hoofdconclusies van het in hoofde genoemde verslag, dat het Comité voor sociale bescherming op 18 mei 2021 heeft aangenomen met het oog op goedkeuring door de Raad (Epsco) op 14 juni 2021.

Het volledige verslag, dat gezamenlijk is opgesteld door de Europese Commissie (DG EMPL) en het Comité voor sociale bescherming, staat in doc. 9145/21 ADD 1 en ADD 2.

Verslag over de toereikendheid van de pensioenen 2021

HOOFDCONCLUSIES

Beginsel 15 van de Europese pijler van sociale rechten bevordert het recht op inkomen en pensioenen voor ouderen. Zoals in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten¹ wordt toegelicht, biedt het verslag over de toereikendheid van de pensioenen van 2021, dat gezamenlijk is opgesteld door het Comité voor sociale bescherming en de Europese Commissie, ondersteuning voor de nationale inspanningen ter waarborging van toereikende pensioenen en een minimum-inkomen, door de toereikendheid van de huidige en toekomstige pensioenen te analyseren, dat wil zeggen de mate waarin zij bijdragen tot het **behoud van het inkomen van mannen en vrouwen** gedurende de **hele periode na hun pensionering**, en tot het **voorkomen van armoede onder ouderen**. Door de toenemende levensverwachting en de krimpende beroepsbevolking zullen de Europese pensioenstelsels de komende decennia onder druk komen te staan. Hoewel de COVID-19-crisis naar verwachting gevolgen zal hebben voor het inkomen van ouderen, is het voorbarig op dit ogenblik al conclusies te trekken en komt dit dus aan bod in de volgende versie van dit verslag. Het verslag bevat navolgende bevindingen:

– na een decennium van verbetering is er geen vooruitgang meer geboekt om het risico van armoede of sociale uitsluiting voor ouderen in de EU te verminderen –

1. **Sinds 2016 is er iets meer armoede onder of sociale uitsluiting van ouderen, hoewel de cijfers nog steeds ver onder die van 2008 liggen.** In 2019 werd nagenoeg 18,5 % (16,1 miljoen) van de mensen van 65 jaar en ouder in de EU met armoede of sociale uitsluiting bedreigd. In sommige landen liep dit op tot 50 %. Het risico van inkomensarmoede onder ouderen is de afgelopen drie jaar licht gestegen, terwijl er steeds minder deprivatie is. Tegelijkertijd zal het absolute aantal met armoede bedreigde oudere mensen waarschijnlijk toenemen, in het licht van de verwachte vergrijzing van de bevolking.

¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, SWD(2021) 46 final.

2. **Het inkomen van ouderen is sinds 2016 licht gedaald ten opzichte van het inkomen van jongere generaties, wat betekent dat de inkomens in de werkende leeftijd aanhoudend stijgen.** In 2019 bedroeg het mediaaninkomen van oudere mensen in de EU 89 % van het inkomen van de beroepsbevolking (18-64 jaar), met grote verschillen tussen de landen. Op langere termijn is de stijging van het onderwijsniveau van de jongere generaties een doorslaggevende factor voor intergenerationele inkomensverschillen. Afhankelijk van de lidstaat, bedraagt het pensioeninkomen een derde tot meer dan twee derde van het inkomen aan het einde van de loopbaan.
3. **Op EU-niveau is de duur van de pensionering het afgelopen decennium licht afgenomen, aangezien de uittredingsleeftijd in een aantal lidstaten sneller is gestegen dan de levensverwachting.** Het leven als gepensioneerde, berekend vanaf de beëindiging van de laatste werkzaamheid, duurt gemiddeld iets langer dan 20 jaar, net onder de helft van het beroepsleven. Hoewel heel wat landen de voorwaarden voor uittreding uit de arbeidsmarkt en vervroegde uittreding hebben aangescherpt, zijn deze maatregelen nog relatief recent en zijn de potentiële gevolgen ervan voor de duur van het leven als gepensioneerde mogelijk nog niet duidelijk zichtbaar.

– het blijft een uitdaging gedurende het hele pensioen een adequate levensstandaard te handhaven, met name voor vrouwen –

4. **Genderongelijkheden worden groter op oudere leeftijd.** In de EU-27 is de genderkloof op het gebied van armoede onder ouderen groter dan in de werkende leeftijd, terwijl de genderkloof op het gebied van pensioenen door de totale gevolgen van de ongelijkheden op de arbeidsmarkt aanzienlijk blijft (29,5 % in 2019), ondanks een lichte daling (van 32,3 % in 2016); er is weinig convergentie tussen de verschillende landen.
5. **Het risico van armoede onder ouderen neemt voor vrouwen vanaf 75-jarige leeftijd toe, aangezien vrouwen** een langere levensverwachting hebben en vaak alleenstaand zijn. Overlevingspensioenen dragen bij tot de herverdeling van het inkomen onder oudere vrouwen, maar zijn ontoereikend om loopbaanongelijkheden te compenseren.

6. **Pensioenkredieten voor loopbaanonderbrekingen om gezinsredenen of werkloosheid zijn een doeltreffend beleidsinstrument ter bescherming van de pensioenrechten.** Uit prognoses blijkt dat kredieten voor kinderopvang en werkloosheid de gevolgen van loopbaanonderbrekingen voor pensioenuitkeringen in de meeste lidstaten aanzienlijk beperken, en dat er steeds meer kredieten worden gegeven om voor meerderjarigen ten laste te zorgen. Toch is er nog steeds sprake van ongelijkheid.
7. **Betaalbare en kwalitatief hoogwaardige diensten voor gezondheidszorg en langdurige zorg zijn belangrijk om gedurende het hele pensioen een adequate levensstandaard te handhaven.** Hoewel het aantal oudere mensen die zich geen gezondheidsdiensten kunnen veroorloven de voorbije drie jaar is afgenomen, zijn er nog steeds te veel oudere Europeanen, meestal vrouwen, die de nodige langdurige zorg niet kunnen betalen; zo kan een op de drie personen zich geen thuiszorg veroorloven.
- er is nog steeds sprake van inkomensongelijkheid onder oudere mensen, hoewel pensioen- en belastingmaatregelen kunnen helpen de kloof te verkleinen –*
8. **Er is nog steeds sprake van inkomensongelijkheid op oudere leeftijd, maar dankzij het herverdelende effect van de pensioen- en belastingstelsels is de kloof in de meeste lidstaten kleiner dan in de werkende leeftijd.** De inkomensongelijkheid onder mensen van 65 jaar en ouder is in de EU-27 in de periode 2007-2019 licht afgenomen. Het percentage vervangingsinkomens ligt doorgaans hoger voor laagbetaalden, wat het uitwisselen van middelen en de herverdeling over de verschillende sociaal-economische groepen dus ten goede komt. De fiscale behandeling van pensioenbijdragen en -uitkeringen heeft gevolgen voor de verdeling en de toereikendheid van de pensioeninkomens.
9. **De graad van armoede onder oudere mensen is de voorbije drie jaar geleidelijk blijven stijgen,** wat betekent dat oudere mensen die arm zijn verder achteropraken tegenover de rest van de bevolking, waardoor er meer inspanningen nodig zijn om hun inkomen boven de armoedegrens te krijgen.

10. **Minimumouderdomsuitkeringen kunnen belangrijk zijn om een toereikend inkomen te waarborgen voor mensen met een korte loopbaan of een laag inkomen.** De lidstaten hebben uiteenlopende minimuminkomensregelingen ingevoerd, die vaak niet op premie- of bijdragebetaling berusten en die op behoeften zijn gebaseerd. Het aandeel oudere mensen dat afhangt van minimumuitkeringen, meestal vrouwen, is de voorbije drie jaar doorgaans stabiel gebleven, terwijl in een aantal landen tegelijkertijd nieuwe maatregelen zijn genomen om de bescherming van het minimuminkomen onder ouderen uit te breiden.

– in de toekomst zullen langere loopbanen nodig zijn om toereikende pensioenen te kunnen handhaven –

11. **Toereikende pensioenen zullen steeds meer afhangen van langere loopbanen.** Uit theoretische prognoses blijkt dat in de meeste lidstaten mensen die in 2059 met pensioen gaan, een lager pensioen ten opzichte van hun arbeidsinkomen zullen hebben dan personen met een vergelijkbare loopbaan die in 2019 met pensioen gingen. Zowel de pensioengerechtigde leeftijd als de effectieve pensioenleeftijd zullen de komende decennia naar verwachting blijven stijgen, terwijl de mogelijkheden voor vervroegde uittreding zullen afnemen, met aanzienlijke verschillen van land tot land. De verwachte verlengingen van de loopbaanduur houden doorgaans geen gelijke tred met de verhogingen van de pensioengerechtigde leeftijd en zouden onvoldoende zijn om de relatieve niveaudaling van de uitkeringen af te wenden.

12. **In de meeste landen heeft de leeftijd waarop de arbeidsmarkt wordt betreden minder invloed op het niveau van de pensioenuitkeringen dan de pensioenleeftijd.** Volgens de prognoses zou twee jaar blijven doorwerken na de pensioengerechtigde leeftijd aanzienlijke voordelen kunnen opleveren. Een lange loopbaan die op jonge leeftijd begint, maar eindigt op de standaardpensioenleeftijd, zoals wellicht het geval is voor veel laagopgeleide werknemers, zou in de meeste lidstaten echter niet tot zeer hoge vervangingspercentages leiden. Dit doet vragen rijzen over de manier waarop de pensioenstelsels lange arbeidslapbanen belonen.

– pensioenstelsels evolueren mee met een economie en een arbeidsmarkt in verandering, en om de toereikendheid ervan te handhaven moeten de financieringsbronnen mogelijk opnieuw worden bekeken –

13. **Hoewel heel wat hervormingen zijn gericht op een langer arbeidsleven, heeft een aantal lidstaten ook maatregelen genomen om de toereikendheid van de pensioenen te verbeteren.** De hervormingen van de voorbije drie jaar hadden hoofdzakelijk tot doel pensionering uit te stellen aan de hand van stimulansen, de capaciteit van inkomensbehoud en de inclusiviteit van pensioenstelsels te verbeteren – waaronder de dekking van personen met atypisch werk of zelfstandigen –, verdere inspanningen te leveren om de waarborgen tegen armoede zoals minimumuitkeringen uit te breiden, en de pensioenfinanciering te hervormen.
14. **De uitgaven voor ouderdomsuitkeringen vertegenwoordigen een aanzienlijk aandeel van het bbp en van de totale uitgaven voor sociale bescherming, en zijn op EU-niveau nagenoeg ongewijzigd gebleven in de periode 2005-2018.** De impact van de demografische ontwikkelingen is grotendeels gecompenseerd door het begrotingsbeleid. Gemiddeld wordt er 10,8 % van het bbp uitgegeven, hoewel er aanzienlijke verschillen zijn van land tot land (van 4,6 % tot 13,7 % van het bbp in 2018), als gevolg van de verschillende soorten pensioenen en ruimere socialebeschermingsstelsels. Tegelijkertijd zijn de steeds hogere pensioenuitgaven in deze periode in verband gebracht met een enigszins lagere inkomensongelijkheid onder oudere mensen in de meeste lidstaten.

15. **Het ontwerp van de belastingstelsels en de sociale bijdragen, met inbegrip van de subsidiabiliteitscriteria en de progressiviteit ervan, heeft gevolgen voor de financieringsgrondslag van de pensioenstelsels en voor hun veerkracht in een veranderende economie en arbeidsmarkt.** Hoewel ouderdomsuitkeringen in de EU hoofdzakelijk worden gefinancierd uit sociale bijdragen, was er tussen 2005 en 2018 sprake van een brede verschuiving naar financiering uit de overheidsinkomsten, grotendeels als gevolg van een daling van het door de werkgevers betaalde aandeel. De vergrijzing van de bevolking en veranderingen op de arbeidsmarkt zetten de op premie- of bijdragebetaling berustende stelsels onder druk, waardoor andere financieringsbronnen moeten worden overwogen. Mogelijkheden zijn een uitbreiding van het soort belastbaar inkomen of een verschuiving van de belastingheffing van inkomen uit arbeid naar andere vormen van inkomen. Om de sociale doelstellingen van de pensioenregelingen te verwezenlijken zonder dat dit ten koste gaat van de duurzaamheid, moeten de lidstaten mogelijk verschillende financieringsbenaderingen overwegen. Tot dusver waren inkomsten uit algemene belastingen stabielere dan inkomsten uit arbeid. Deze inkomsten aanwenden om de sociale bescherming te financieren, zou dan ook voordelig kunnen zijn voor de financieringsgrondslag. Er worden steeds meer andere financieringsbronnen overwogen, zoals de belasting over de toegevoegde waarde, die in bepaalde lidstaten hiervoor al wordt gebruikt, of milieubelastingen.

In het licht van deze bevindingen is het Comité voor sociale bescherming (SPC) van mening dat verdere inspanningen nodig zijn om de relevante beginselen van de Europese pijler van sociale rechten toe te passen, waartoe in het actieplan ook wordt opgeroepen².

De EU moet ondersteuning blijven bieden aan de nationale inspanningen om toereikende pensioenen te waarborgen, onder meer door gendergelijkheid op het gebied van pensioenen en kredieten voor zorggerelateerde loopbaanonderbrekingen te bevorderen. Initiatieven ter verbetering van de gelijkheid en de inkomensbescherming tijdens het beroepsleven, zoals de richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven³, kunnen – samen met het bevorderen van werkgelegenheid voor jongeren en langer werken – de beroepsbevolking van vandaag helpen een toereikend pensioen op te bouwen. Er zijn, in aansluiting op de aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming⁴, voortdurende inspanningen nodig om atypische werknemers en zelfstandigen voldoende dekking en mogelijkheden om pensioenrechten op te bouwen te bieden, en om de pensioenstelsels aan te passen aan de behoeften van een flexibele en mobiele beroepsbevolking.

Het SPC pleit voor een breed en open debat over de vraag hoe pensioenstelsels, samen met een breder sociaal, werkgelegenheids- en fiscaal beleid, toereikende inkomens van ouderen kunnen ondersteunen tegen de achtergrond van de vergrijzing en een veranderende arbeidsmarkt. Het SPC verzoekt het Comité voor economische politiek te voorzien in een vervolg op de gezamenlijke nota over pensioenen van 2019 door zich samen te bezinnen op de bevindingen van het verslag over de toereikendheid van de pensioenen van 2021, het verslag over langdurige zorg en het vergrijzingsverslag.

Er is voortdurende monitoring en analyse nodig op het gebied van toereikende en ongelijke pensioenen, zeker gezien de COVID-19-crisis en de verwachte gevolgen ervan voor de arbeidsmarkten, de sociale bescherming en de sociale samenhang. Het SPC en de Commissie zijn daarom voornemens het vijfde verslag over de toereikendheid van de pensioenen op te stellen ter aanneming in 2024.

² Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten (COM(2021) 102 final).

³ Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers.

⁴ Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen.