



Svet  
Evropske unije

Bruselj, 4. junij 2021  
(OR. en)

9145/21

SOC 356  
EMPL 266  
ECOFIN 509

## DOPIS

---

|              |  |
|--------------|--|
| Pošiljatelj: | Odbor za socialno zaščito  |
| Prejemnik:   | Odbor stalnih predstavnikov/Svet   |
| Zadeva:      | Glavni zaključki poročila Odbora za socialno zaščito in Evropske komisije o ustreznosti pokojnin za leto 2021<br>– odobritev |

---

V prilogi vam pošiljamo glavne zaključke zadevnega poročila, ki jih je Odbor za socialno zaščito sprejel 18. maja 2021, Svet EPSCO pa naj bi jih odobril na seji 14. junija 2021.

Celotno poročilo, ki sta ga skupaj pripravila Evropska komisija (DG EMPL) in Odbor za socialno zaščito, je v dok. 9145/21 ADD 1 in ADD 2.

# Poročilo o ustreznosti pokojnin za leto 2021

## GLAVNI ZAKLJUČKI

Načelo 15 evropskega stebra socialnih pravic poudarja pravico do dohodkov in pokojnin za starejše. Kot je navedeno v akcijskem načrtu za evropski steber socialnih pravic<sup>1</sup>, se s poročilom o ustreznosti pokojnin za leto 2021, ki sta ga skupaj pripravila Odbor za socialno zaščito in Evropska komisija, podpirajo nacionalna prizadevanja za zagotovitev ustreznih pokojnin in minimalnega dohodka, pri čemer se analizira ustreznost sedanjih in prihodnjih pokojnin oziroma njihov prispevek k ohranjanju dohodkov moških in žensk v upokojitvenem obdobju in k preprečevanju revščine v starosti. Vse daljša življenjska doba in upadanje deleža delovno sposobnega prebivalstva bosta v prihodnjih desetletjih obremenila evropske pokojninske sisteme. Mogoče je pričakovati, da bo kriza zaradi COVID-19 vplivala na dohodke starejših, vendar o tem za zdaj še ni mogoče sklepati, zato bo to vprašanje obravnavano v naslednji izdaji tega poročila. Poudarki iz poročila so:

*Stanje se je celo desetletje izboljševalo, nato pa ni bil dosežen nikakršen nadaljnji napredek za zmanjšanje tveganja revščine ali socialne izključenosti starejših v EU.*

- Revščina ali socialna izključenost starejših se je po letu 2016 nekoliko povečala, vendar je še vedno precej nižja kot leta 2008.** Leta 2019 je revščina ali socialna izključenost grozila skoraj 18,5 % (16,1 milijona) ljudem, starih 65 let in več, v nekaterih državah EU pa je ta delež lahko dosegel celo 50 %. Tveganje dohodkovne revščine med starejšimi se je v zadnjih treh letih rahlo povečalo, medtem ko se prikrajšanost še naprej zmanjšuje. Hkrati se bo glede na napovedano povečanje števila starejšega prebivalstva verjetno povečalo tudi absolutno število starejših, ki jim grozi revščina.

---

<sup>1</sup> Delovni dokument služb Komisije, priložen Akcijskemu načrtu za evropski steber socialnih pravic, SWD(2021) 46 final.

2. **Dohodek starejših se je po letu 2016 v primerjavi z dohodki mlajših generacij nekoliko zmanjšal, kar je rezultat nenehne rasti dohodkov delovno sposobnega prebivalstva.** Mediana dohodka starejših v EU je leta 2019 znašala 89 % dohodka delovno sposobnega prebivalstva (18–64 let), pri čemer med državami članicami obstajajo velike razlike. Dolgoročno bodo razlike v dohodkih med generacijami zlasti posledica naraščajoče stopnje izobrazbe mlajših generacij. Višina pokojninskega dohodka po posameznih državah članicah znaša od ene tretjine do več kot dveh tretjin dohodkov iz dela ob koncu poklicne poti.
3. **Na ravni EU se je trajanje upokojitve v zadnjem desetletju nekoliko skrajšalo, saj starost ob umiku s trga dela v številnih državah članicah narašča hitreje kot pričakovana življenjska doba.** Življenje v pokoju, merjeno od trenutka, ko se konča zadnja zaposlitev, v povprečju traja malo več kot 20 let, kar je nekoliko manj kot polovica delovne dobe. Čeprav številne države zastrujejo pogoje za umik s trga dela in predčasno upokojitev, so bili ti ukrepi uvedeni razmeroma pred kratkim, zato še ni jasno, kakšen je njihov celotni potencialni učinek na trajanje upokojitve.

*Ohranjanje primernega življenjskega standarda med upokojitvijo je še vedno izziv, zlasti za ženske.*

4. **Neenakosti med spoloma so v starosti še izrazitejše.** Razlike med spoloma v EU-27 so glede revščine v starosti večje kot med delovno starostjo, razlike v pokojninah med spoloma, ki so posledica skupnega učinka neenakosti na trgu dela, pa so kljub rahlemu zmanjšanju (s 32,3 % leta 2016) še vedno velike (29,5 % leta 2019); tudi razlike med državami se niso bistveno zmanjšale.
5. **Tveganje revščine v starosti je za ženske po 75. letu še večje, saj imajo ženske daljšo pričakovano življenjsko dobo in so pogosto same.** Pokojnine po umrlem zavarovancu pomagajo prerazporediti dohodek starejšim ženskam, vendar ne zadostujejo za izravnavo neenakosti na poklicni poti.

6. **Pokojninski dobropisi za prekinitve poklicne dejavnosti zaradi družinskih razlogov ali brezposelnosti so učinkovit vzvod politike za zaščito pokojninskih pravic.** Projekcije kažejo, da dobropisi za otroško varstvo in brezposelnost bistveno omejujejo učinek prekinitve poklicne dejavnosti na pokojninske prejemke v večini držav članic, vse bolj razširjeni pa so tudi dobropisi za oskrbo vzdrževanih odraslih, čeprav še vedno obstajajo vrzeli.
7. **Cenovno dostopne in kakovostne zdravstvene storitve in storitve dolgotrajne oskrbe so pomembne za ohranjanje ustreznega življenjskega standarda skozi celotno upokožitev.** Čeprav se je v zadnjih treh letih delež starejših, ki si ne morejo privoščiti zdravstvenih storitev, zmanjšal, je med starejšimi Evropejci še vedno preveč takih, večinoma žensk, ki si ne morejo privoščiti potrebne dolgotrajne oskrbe; vsak tretji si na primer ne more privoščiti nege na domu.

*Še vedno obstajajo dohodkovne neenakosti med starejšimi, vendar je s pokojninsko in davčno politiko mogoče ublažiti te razlike.*

8. **Čeprav dohodkovna neenakost v starosti še vedno obstaja, je zaradi prerazporeditvenega učinka pokojninskih in davčnih sistemov v večini držav članic manjša kot med delovno starostjo.** Dohodkovna neenakost med osebami, stariimi 65 let in več, se je v obdobju 2007–2019 v EU-27 nekoliko povečala. Stopnja nadomestitve dohodka je večinoma višja pri osebah, ki so prejemale nizke dohodke, s čimer se podpirata delitev virov in porazdelitev med socialno-ekonomskimi skupinami. Porazdelitev in ustreznost pokojninskih prihodkov sta odvisni tudi od davčne obravnave pokojninskih prispevkov in prejemkov.
9. **Globina revščine v starosti se je v zadnjih treh letih postopoma povečevala,** kar pomeni, da te revne starejše osebe še bolj zaostajajo za preostalim prebivalstvom in bi si bilo treba bolj prizadevati, da bi se njihovi dohodki dvignili nad prag revščine.

10. **Minimalni starostni prejemki lahko bistveno pripomorejo k ustreznim pokojninam oseb s kratko poklicno potjo ali nizkimi dohodki.** Države članice so vzpostavile različne sisteme minimalnega dohodka, za katere se pogosto ne plačujejo prispevki in pri katerih se upoštevajo potrebe. Delež starejših, ki prejemajo minimalne prejemke, med katerimi je več žensk, je v zadnjih treh letih na splošno ostal nespremenjen, hkrati pa so bili v številnih državah sprejeti novi ukrepi za razširitev zaščite minimalnega dohodka v starosti.

*Delovne dobe bodo morale v prihodnosti biti daljše, da se ohranijo ustrezne pokojnine.*

11. **Ustreznost pokojnin bo čedalje bolj odvisna od daljše poklicne poti.** Projekcije na podlagi teoretičnih primerov kažejo, da bo v večini držav članic za osebe, ki se bodo upokojile leta 2059, razmerje med višino pokojnine in dohodkom iz dela nižje kot za upokojence s podobno poklicno potjo v letu 2019. Tako upokojitvena starost kot dejanska starost ob upokojitvi se bosta v prihodnjih desetletjih še naprej zviševali, možnosti za predčasno upokojitev pa bo manj, pri čemer med državami obstajajo velike razlike. Predvidena podaljšanja delovne dobe večinoma zaostajajo za zvišanjem upokojitvene starosti in ne bi zadostovala za preprečitev relativnega znižanja prejemkov.
12. **V večini držav je za višino pokojninskih prejemkov bolj pomembna upokojitvena starost kot pa starost ob vstopu na trg dela.** Glede na projekcije bi ohranjanje zaposlitve dve leti po upokojitveni starosti prineslo precejšnje koristi, vendar dolga poklicna pot, ki se zgodaj začne in konča pri standardni upokojitveni starosti (kar lahko velja za mnoge nizko usposobljene delavce), v večini držav članic ne pomeni zelo visokih nadomestitvenih stopenj, kar sproža vprašanja, kako pokojninski sistemi nagrajujejo dolgo delovno dobo.

*S spreminjajočim se gospodarstvom in spremembami na trgu dela se spreminjajo tudi pokojninski sistemi, za ohranjanje njihove ustreznosti pa bo morda treba ponovno razmisliti o virih financiranja.*

13. **Z mnogimi reformami se je spodbujala daljša delovna doba, več držav članic pa je sprejelo tudi ukrepe za povečanje ustreznosti pokojnin.** Reforme v zadnjih treh letih so bile zlasti usmerjene v spodbujanje poznejšega upokojevanja z uporabo spodbud, izboljšanje zmogljivosti ohranjanja dohodka in bolj vključujočo naravo pokojninskih sistemov, tudi z razširitvijo kritja za nestandardne zaposlitve in samozaposlene, v nadaljevanje prizadevanj za razširitev varoval proti revščini, na primer z minimalnimi prejemki, in v reformo financiranja pokojnin.
14. **Izdatki za starostne prejemke zajemajo precejšen delež BDP in skupnih izdatkov za socialno zaščito, med letoma 2005 in 2018 pa so na ravni EU na splošno ostali nespremenjeni.** Učinek demografskega razvoja je bilo v glavnem mogoče izravnati s fiskalno politiko. Povprečje znaša 10,8 % BDP, deleži izdatkov po posameznih državah pa so precej različni (od 4,6 % do 13,7 % BDP v letu 2018), kar kaže na različne zasnove pokojninskih sistemov in širših sistemov socialne zaščite. Hkrati se je s povečanjem odhodkov za pokojnine v večini držav članic v tem obdobju nekoliko znižala dohodkovna neenakost med starejšimi.

15. **Od zasnove davčnih sistemov in prispevkov za socialno varnost, vključno z njihovimi merili za upravičenost in progresivnostjo, je odvisno tudi, kakšni sta osnova za financiranje pokojninskih sistemov in njihova odpornost v spreminjajočem se gospodarstvu in trgu dela.** Starostni prejemki v EU se večinoma financirajo iz socialnih prispevkov, vendar je bil med letoma 2005 in 2018 opazen precejšen premik k financiranju iz javnofinančnih prihodkov, kar je predvsem posledica zmanjšanja deleža, ki ga plačujejo delodajalci. Staranje prebivalstva in spremembe na trgu dela obremenjujejo sisteme, ki temeljijo na prispevkih, zaradi česar je treba preučiti možnost različnih virov financiranja, tudi razširitve vrst dohodka, ki se uporabljajo kot osnova za obdavčitev, ali prehod z obdavčitve dohodkov iz dela na obdavčitev drugih oblik dohodkov. Da bi bilo mogoče še naprej dosegati socialne cilje pokojninskih sistemov in ohraniti njihovo vzdržnost, bodo morda v posameznih državah članicah potrebni različni pristopi k financiranju. Na splošno so bili prihodki iz splošne obdavčitve bolj stabilni kot prihodki od dela, z njihovo namensko uporabo za financiranje socialne zaščite pa bi bilo mogoče izboljšati osnovo za financiranje. Vse bolj se preučujejo možnosti drugih virov financiranja, kot so davek na dodano vrednost, ki se že uporablja v nekaterih državah članicah, ali okoljski davki.

**Odbor za socialno zaščito glede na navedeno meni, da so potrebna nadaljnja prizadevanja za izvedbo zadevnih načel evropskega stebra socialnih pravic, k čemur se poziva tudi v akcijskem načrtu<sup>2</sup>.** EU bi morala še naprej podpirati nacionalna prizadevanja za zagotovitev ustreznih pokojnin, tudi s spodbujanjem enakosti spolov pri pokojninah in pokojninskih dobropisov za prekinitve poklicne poti zaradi oskrbe. Pobude, namenjene večji enakosti in zaščiti dohodka med delovno dobo, kot je direktiva o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja<sup>3</sup>, ter spodbujanje zaposlovanja mladih in daljše delovne dobe lahko pripomorejo k temu, da se današnjim zaposlenim zagotovijo primerne pokojnine. Še naprej si je treba prizadevati, da se nestandardnim delavcem in samozaposlenim zagotovijo ustrezno kritje in možnosti za pridobitev pokojninskih pravic, kot je navedeno v priporočilu Sveta o dostopu do socialne zaščite<sup>4</sup>, ter da se pokojninski sistemi prilagodijo potrebam prilagodljive in mobilne delovne sile.

**Odbor za socialno zaščito poziva k široki in odprti razpravi o vprašanju, kako bi bilo mogoče glede na staranje prebivalstva in spreminjajoče se razmere na trgu dela s pokojninskimi sistemi in širšo socialno, zaposlitveno in davčno politiko podpreti primerne dohodke starejših.** Odbor za socialno zaščito poziva Odbor za ekonomsko politiko k nadaljnjemu ukrepanju na podlagi skupnega dokumenta o pokojninah iz leta 2019 in skupni preučitvi ugotovitev iz poročila o ustreznosti pokojnin za leto 2021, poročila o dolgotrajni oskrbi in poročila o staranju prebivalstva.

**Ustreznost pokojnin in neenakosti je treba nenehno spremljati in analizirati,** med drugim tudi ob upoštevanju krize zaradi COVID-19 in njenega pričakovanega vpliva na trge dela, socialno zaščito in socialno kohezijo. **Odbor za socialno zaščito in Komisija nameravata zato pripraviti peto poročilo o ustreznosti pokojnin, ki naj bi bilo sprejeto leta 2024.**

---

<sup>2</sup> Akcijski načrt za evropski steber socialnih pravic, COM(2021) 102 final.

<sup>3</sup> Direktiva (EU) 2019/1158 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev.

<sup>4</sup> Priporočilo Sveta z dne 8. novembra 2019 o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite.