



Bryssel den 4 juni 2021  
(OR. en)

9145/21

SOC 356  
EMPL 266  
ECOFIN 509

**NOT**

---

från:	Kommittén för socialt skydd
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Ärende:	Huvudslutsatser om 2021 års rapport om pensionernas tillräcklighet från kommittén för socialt skydd och Europeiska kommissionen – Godkännande

---

För delegationerna bifogas huvudslutsatserna i den ovan nämnda rapport som antogs av kommittén för socialt skydd den 18 maj 2021, så att dessa kan godkännas av rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 14 juni 2021.

Den fullständiga rapporten, som har utarbetats gemensamt av Europeiska kommissionen och kommittén för socialt skydd, återfinns i 9145/21 ADD 1 och ADD 2.

# 2021 års rapport om pensionernas tillräcklighet

## HUVUDSLUTSATSER

Princip 15 i handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter främjar rätten till inkomster för äldre. I enlighet med handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter,<sup>1</sup> stöder 2021 års rapport om pensionernas tillräcklighet, som utarbetats gemensamt av kommittén för socialt skydd och Europeiska kommissionen, nationella insatser för att säkerställa tillräckliga pensioner och minimiinkomster genom att analysera nuvarande och framtida pensioners tillräcklighet, det vill säga: hur de bidrar till att **trygga inkomsten för kvinnor och män under hela deras pensionering och till att förebygga fattigdom bland äldre**. Den ökande livslängden och den minskande befolkningen i arbetsför ålder kommer att sätta press på de europeiska pensionssystemen under de kommande årtiondena. Även om covid-19-krisen kan förväntas påverka inkomsterna för äldre är det för tidigt att dra några slutsatser utan det torde komma att tas upp i nästa utgåva av denna rapport. I rapporten understryks följande:

*– efter ett årtionde av förbättringar har inga ytterligare framsteg gjorts för att minska risken för fattigdom eller socialt utanförskap bland äldre i EU –*

1. **Graden av fattigdom och socialt utanförskap bland äldre har ökat något sedan 2016, även om den fortfarande är betydligt lägre än 2008.** Nästan 18,5 % (16,1 miljoner) av de personer som var 65 år eller äldre i EU 2019 riskerade att drabbas av fattigdom eller socialt utanförskap, men i vissa länder kan andelen uppgå till 50 %. Risken för äldre att drabbas av inkomstfattigdom har ökat något de senaste tre åren, medan den materiella fattigdomen har fortsatt att minska. Mot bakgrund av att den äldre befolkningen förväntas öka är det samtidigt sannolikt att det absoluta antalet äldre som riskerar att drabbas av fattigdom också kommer att öka.

---

<sup>1</sup> Commission Staff Working Document accompanying the European Pillar of Social Rights Action Plan, SWD(2021) 46 final

2. **Inkomsterna för äldre har minskat något i förhållande till de yngre generationernas inkomster sedan 2016, vilket återspeglar den fortsatta inkomstökningen för befolkningen i arbetsför ålder.** Medianinkomsten för äldre i EU var 89 procent av inkomsten för befolkningen i arbetsför ålder (18–64 år) under 2019, med stora skillnader mellan länderna. På längre sikt är stigande utbildningsnivåer för de yngre generationerna en avgörande faktor för inkomstskillnader mellan generationerna. I de olika medlemsstaterna uppgår pensionsinkomsterna till mellan en tredjedel och mer än två tredjedelar av arbetsinkomsterna under den senare delen av arbetslivet.
3. **På EU-nivå har pensioneringens längd minskat något under det senaste årtiondet, då åldern för utträde från arbetsmarknaden har ökat snabbare än den förväntade livslängden i ett antal medlemsstater.** Pensioneringen, mätt från den tidpunkt då den sista anställningen upphörde, varar i genomsnitt strax över 20 år, vilket är något mindre än hälften av arbetslivet. Även om många länder har stramat upp villkoren för utträde från arbetsmarknaden och förtida pensionering är dessa åtgärder fortfarande relativt nya, och deras fulla potentiella inverkan på pensionstiden kan ännu inte synas tydligt.

*– att upprätthålla en tillräcklig levnadsstandard under hela pensioneringen är fortfarande en utmaning, särskilt för kvinnor –*

4. **Ojämligheten mellan könen blir mer uttalad hos äldre.** I EU-27 är klyftan mellan könen när det gäller fattigdom bland äldre större än i arbetsför ålder, medan den pensionsklyfta mellan könen som orsakas av de samlade effekterna av ojämlikheten på arbetsmarknaden fortfarande är betydande (29,5 % 2019) trots en liten minskning (från 32,3 % 2016). Det har inte skett någon större konvergens mellan länderna.
5. **Risken för fattigdom bland äldre blir högre för kvinnor efter 75 års ålder, eftersom kvinnor har en längre förväntad livslängd och ofta är ensamstående.** Efterlevandepensioner bidrar till att omfördela inkomster till äldre kvinnor, men de är inte tillräckliga för att motverka ojämlikheterna i yrkeslivet.

6. **Pensionspoäng för avbrott i yrkeslivet på grund av familjeskäl eller arbetslöshet är en effektivt politiskt verktyg för att skydda pensionsrättigheterna.** Prognoserna visar att poäng för barnomsorg och arbetslöshet i de flesta medlemsstater avsevärt begränsar de effekter som avbrott i yrkeslivet har på pensionsförmånerna, och att poäng för vård av vuxen i beroendeställning blir allt vanligare, även om det fortfarande finns luckor.
7. **Hälso- och sjukvård och långtidsvård av hög kvalitet till rimlig kostnad är viktigt för att upprätthålla en tillräcklig levnadsstandard under hela pensioneringen.** Även om andelen äldre personer som inte har råd med hälso- och sjukvårdstjänster har minskat under de senaste tre åren har fortfarande alltför många äldre européer, de flesta kvinnor, inte råd med nödvändig långtidsvård. En av tre har till exempel inte råd med hemvård.

*– inkomstskillnaderna mellan äldre kvarstår, även om pensions- och skattepolitiken kan bidra till att minska dem –*

8. **Inkomstskillnaderna bland äldre kvarstår, men tack vare pensions- och skattesystemens omfördelningseffekter är skillnaderna lägre än i arbetsför ålder i de flesta medlemsstater.** Inkomstskillnaderna mellan dem som var 65 år eller äldre ökade något i EU-27 under 2007–2019. Inkomstersättningen är oftast högre för låginkomsttagare, vilket främjar resursdelning och omfördelning mellan socioekonomiska grupper. Den skattemässiga behandlingen av pensionsavgifter och pensionsförmåner påverkar pensionsinkomsternas fördelning och tillräcklighet.
9. **Fattigdomen bland äldre har fortsatt att öka gradvis under de senaste tre åren,** vilket innebär att de äldre som är fattiga hamnar ännu längre efter resten av befolkningen och att det krävs större insatser för att höja deras inkomster över fattigdomsgränsen.

10. **Minimiförmåner vid ålderdom kan vara en viktig garanti för tillräcklighet för personer med korta karriärer eller låga inkomster.** Medlemsstaterna har infört olika minimiinkomstsystem, som ofta är icke-avgiftsfinansierade och behovsbaserade. Andelen äldre som är beroende av minimiförmåner – dessa är oftare kvinnor – har varit generellt stabil under de senaste tre åren, samtidigt som nya åtgärder har vidtagits i ett antal länder för att utöka minimiinkomstskyddet vid ålderdom.

*— de framtida karriärerna måste vara längre för att tillräckliga pensioner ska upprätthållas —*

11. **Tillräckliga pensioner kommer i allt högre grad att förutsätta längre karriärer.** Teoretiska prognoser visar att i de flesta medlemsstater kommer de som går i pension 2059 att få lägre pensioner i förhållande till sin arbetsinkomst än pensionärer med liknande karriär 2019. Både pensionsåldern och den faktiska pensionsåldern förväntas att fortsätta att stiga under de kommande årtiondena, med minskade möjligheter till förtida pensionering, även om det finns stora skillnader mellan länderna. Den beräknade ökningen av antal arbetade år släpar för det mesta efter höjningen av pensionsåldern och skulle inte vara tillräcklig för att förhindra en relativ minskning av förmånsnivåerna.
12. **I de flesta länder har åldern för inträde på arbetsmarknaden mindre betydelse för pensionsförmånsnivåerna än pensionsåldern.** Prognoserna visar att arbete två år efter pensionsåldern skulle ge betydande vinster, medan en lång karriär som börjar tidigt men slutar vid normal pensionsålder, vilket kan vara fallet för många lågutbildade arbetstagare, inte skulle leda till någon mycket hög kompensationsgrad i de flesta medlemsstater, vilket väcker frågor om hur pensionssystemen belönar långa yrkesliv.

– pensionssystemen utvecklas i en ekonomi och på en arbetsmarknad som förändras, och för att upprätthålla deras tillräcklighet kan det bli nödvändigt att ompröva finansieringskällorna —

13. **Många reformer har fortsatt att främja längre arbetsliv, men ett antal medlemsstater har också vidtagit åtgärder för att öka pensionernas tillräcklighet.** De viktigaste reformtrenderna under de senaste tre åren har varit att främja senare pensionering genom incitament, förbättra pensionssystemens inkomstbevarande och inkluderande kapacitet, inbegripet täckning av atypiska arbetstagare och egenföretagare, fortsätta med insatserna för att öka skyddet mot fattigdom, såsom minimiförmåner, och reformera pensionsfinansieringen.
14. **Utgifterna för åldersförmåner utgör en stor andel av BNP och av de totala utgifterna för socialt skydd, och de var i stort sett oförändrade på EU-nivå 2005–2018.** Effekterna av den demografiska utvecklingen uppvägdes till stor del av finanspolitiken. Medan genomsnittet ligger på 10,8 % av BNP varierar utgifterna avsevärt mellan länderna (mellan 4,6 % och 13,7 % av BNP 2018), vilket återspeglar att pensionssystemen och de bredare systemen för socialt skydd är utformade på olika sätt. Samtidigt berodde de ökade pensionsutgifterna under denna period på något lägre inkomstskillnader bland äldre i de flesta medlemsstater.

15. **Utformningen av skattesystem och sociala avgifter, inbegripet kriterier för stödberättigande och progressivitet, påverkar pensionssystemens finansieringsbas och resiliens i en ekonomi och på en arbetsmarknad som förändras.** I EU finansieras förmåner vid ålderdom främst genom sociala avgifter, men 2005–2018 kunde en utbredd övergång till finansiering genom offentliga inkomster observeras, vilket till stor del återspeglar en minskning av den andel som arbetsgivarna betalar. En åldrande befolkning och förändringar på arbetsmarknaden sätter press på avgiftsbaserade system, vilket gör det nödvändigt att undersöka olika finansieringskällor, bland annat genom att utvidga den typ av inkomst som används som beskattningsunderlag eller genom en övergång från beskattning av arbetsinkomst till andra inkomstformer. För att uppnå pensionssystemens sociala mål samtidigt som hållbarheten upprätthålls kan det krävas olika finansieringsstrategier i medlemsstaterna. I allmänhet har intäkterna från den allmänna beskattningen varit stabilare än arbetsinkomsten, och att öronmärka dem för att finansiera socialt skydd skulle kunna bidra till finansieringsbasen. Andra finansieringskällor, till exempel mervärdesskatt, som redan används i en del medlemsstater, eller miljöskatter, undersöks allt mer.

**Mot bakgrund av dessa iakttagelser anser kommittén för socialt skydd att det krävs ytterligare insatser för att genomföra de relevanta principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, vilket också efterlyses i handlingsplanen<sup>2</sup>.** EU bör fortsätta att stödja nationella insatser för att säkerställa tillräckliga pensioner, bland annat genom att främja jämställdhet i pensioner och pensionspoäng för omsorgsrelaterade avbrott i yrkeslivet. Initiativ som syftar till att förbättra jämställdheten och inkomstskyddet under yrkeslivet, såsom direktivet om balans mellan arbete och privatliv<sup>3</sup>, liksom främjande av ungdomssysselsättning och längre arbetsliv, kan hjälpa dagens arbetstagare till tillräckliga pensioner. Det krävs oförminskade ansträngningar för att säkerställa tillräcklig täckning och möjligheter att intjäna pensionsrättigheter för arbetstagare med atypisk anställning och egenföretagare, som en uppföljning av rådets rekommendation om tillgång till socialt skydd<sup>4</sup>, och för att anpassa pensionssystemen till behoven hos en flexibel och rörlig arbetskraft.

**Kommittén för socialt skydd efterlyser en bred och öppen debatt om hur pensionssystemen tillsammans med bredare social-, sysselsättnings- och skattepolitik kan stödja tillräckliga inkomster för äldre mot bakgrund av en åldrande befolkning och en föränderlig arbetsmarknad.** Kommittén för socialt skydd uppmanar kommittén för ekonomisk politik att följa upp 2019 års gemensamma pensionsdokument genom en gemensam diskussion om slutsatserna i 2021 års rapport om pensionernas tillräcklighet, rapporten om långtidsvård och åldranderapporten.

**Frågan om pensionernas tillräcklighet och ojämlikhet kräver kontinuerlig övervakning och analys,** inte minst mot bakgrund av covid-19-krisen och dess förväntade effekter på arbetsmarknaderna, det sociala skyddet och den sociala sammanhållningen. **Kommittén för socialt skydd och kommissionen avser därför att utarbeta den femte rapporten om pensionernas tillräcklighet för antagande under 2024.**

---

<sup>2</sup> Handlingsplan för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, COM(2021) 102 final.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare.

<sup>4</sup> Rådets rekommendation av den 8 november 2019 om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare.