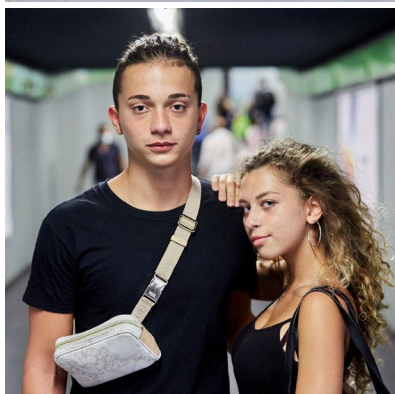
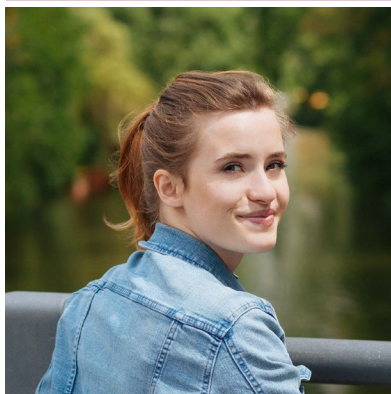


FREMTIDEN FOR SOCIAL BESKYTTELSE OG



VELFÆRDS STATEN I EU

Bemærkninger

1) Dette dokument er en oversættelse af afsnittene "Resumé" og "Henstillinger" i rapporten fra gruppen på højt plan om fremtiden for social beskyttelse og velfærdsstaten, der oprindeligt er affattet på engelsk og blev offentliggjort på denne [webside](#) den 6. februar 2023.

2) Rapporten er udarbejdet af gruppen i fællesskab på opfordring fra Kommissionen. Medlemmerne af gruppen på højt plan udarbejdede deres bidrag til rapporten i deres personlige egenskab og i fuld uafhængighed. De synspunkter, der gives udtryk for, bør ikke tilskrives Europa-Kommissionen eller dens tjenestegrene. Dele af rapporten afspejler måske ikke det enkelte gruppemedlems holdning. Europa-Kommissionen er ikke ansvarlig for eventuelle følger af videreanvendelsen af denne publikation.

3) Gruppen på højt plan om fremtiden for social beskyttelse og velfærdsstaten i EU mødtes mellem november 2021 og december 2022. Den blev ledet af **Anna Diamantopoulou**, tidligere EU-kommissær for beskæftigelse, sociale anliggender, arbejdsmarkedsforhold og ligestilling, tidligere minister i Grækenland og nuværende formand for den Athen-baserede tænketank DIKTIO.

Gruppen bestod af 11 medlemmer:

- **Agnieszka Chłoń-Domińczak**
- **Bernhard Ebbinghaus**
- **Elena Granaglia**
- **Anton Hemerijck**
- **Hans-Peter Klös**
- **Catherine Mathieu**
- **Pasi Moisió**
- **Jozef Pacolet**
- **Yves Stevens**
- **Dorottya Szikra**
- **Anu Toots.**

Arbejdet blev støttet af gruppens sekretariat (enheden for social beskyttelse ved Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion, Europa-Kommissionen).

Resumé

I sin rapport analyserer **gruppen på højt plan om fremtiden for social beskyttelse og velfærdsstaten i EU** de forventede **virksomheder af centrale megatendenser** på den sociale beskyttelse og velfærdsstaten. I rapporten beskrives tendensernes konsekvenser for **udformningen og omfanget af de sociale beskyttelsessystemer og finansieringen af social beskyttelse**. Der **udarbejdes desuden vigtige strategiske henstillinger** til både medlemsstaterne og EU. Ud over de mere langsigtede tendenser afspejler rapporten erfaringerne fra covid-19-pandemien og Ruslands angrebskrig mod Ukraine og dens konsekvenser, såsom den voksende udfordring med energifattigdom.

Velfærdsstaten påvirkes af en række globale megatendenser, der former vores samfund, økonomier og arbejdsmarkeder. **De demografiske ændringer** omfatter længere levetid og lavere fertilitet, der fører til en aldrende befolkning, og ændringer af familiestrukturer, mobilitet inden for EU og migration. Befolkningens aldring påvirker de sociale beskyttelsessystemers finansielle bæredygtighed, kræver større beskæftigelse og revurderer de traditionelle "grænser" for økonomisk aktive liv.

Arbejdsmarkedet er under forandring. Højere beskæftigelse i kvalitetsjob er afgørende for at sikre indkomst til alle husholdninger og bæredygtig finansiering af de offentlige udgifter. Selv om beskæftigelsesfrekvensen er steget i de seneste årtier, er der stadig udfordringer med underbeskæftigelse for unge, kvinder, ældre arbejdstagere, personer med handicap og personer med migrantbaggrund. Job af lav kvalitet, fattigdom blandt personer i arbejde og den høje andel af atypiske beskæftigelsesformer, der er forbundet med usikkerhed og lavere lønninger, er centrale risici, der kræver visse nye former for beskyttelse.

Digitalisering og teknologiske ændringer medfører både risici og muligheder for arbejdsmarkeder og social beskyttelse. Selv om de kan medføre tab af arbejdspladser og polarisering, i det mindste på mellemlang sigt, kan de resultere i en samlet nettobeskæftigelsesvækst på lang sigt. Platformøkonomien er kendetegnet ved en høj andel af usikkert arbejde, mens mangel på færdigheder og adgang til IT indebærer en risiko for stigende uligheder. Samtidig skaber den teknologiske udvikling muligheder for at organisere og effektivisere den sociale beskyttelse, f.eks. sundhedsydelse.

Klimaændringer og den grønne omstilling påvirker allerede arbejdsmarkederne og den sociale beskyttelse, men de har endnu ikke udløst en omfattende socialpolitisk reaktion. Selv om alle er berørt af klimaændringerne, risikerer de nye udfordringer at forværre allerede eksisterende uligheder. Der skal tages fat på de beskæftigelsesmæssige og sociale konsekvenser af den grønne omstilling. Dette omfatter reduktion af manglen på arbejdskraft inden for centrale erhverv, støtte til overgange for arbejdstagere, der er beskæftiget i risikosektorer, og minimering af energifattigdom.

Rapporten undersøger indvirkningen af disse megatendenser på social- og velfærdspolitikkerne i et **livslangt perspektiv**, idet der skelnes mellem velfærdsstatens tre funktioner: **arbejdsmarkedsregulering, social beskyttelse og sociale investeringer**.

Familiepolitikkerne har flere mål, f.eks. bekæmpelse af børnefattigdom, fremme af børns udvikling og en stærk start i livet, sikring af en tilfredsstillende levestandard for familier og forøgelse af kvinders beskæftigelse. Velfærdspolitikken skal række ud over indkomstsikring og lægge vægt på leveringen af tjenesteydelser for at muliggøre deltagelse i det sociale og økonomiske liv og forbedre beskæftigelsen.

Tiden som ung er blevet en længere periode i livet, hvor teenagere og unge voksne skifter mellem uddannelse og beskæftigelse, økonomisk afhængighed og uafhængighed — og det kan også være de stifter familie. Atypiske beskæftigelsesformer, herunder lærlinguddannelser og praktikophold, lave lønninger og fragmenterede arbejdsregistre hindrer ofte unges adgang til passende social beskyttelse. En vellykket overgang fra skole til arbejde er fortsat afgørende for både de unges lønudsigter og socialsikringsdækning og for at undgå, at underbeskæftigelse har en negativ virkning på dem. Politiske tiltag kan omfatte en kombination af universelle og målrettede sociale sikringsydelser, stipendier og tilskud til arbejdsmarkedsintegration.

I løbet af **arbejdslivet** spiller kollektive overenskomstforhandlinger en central rolle med hensyn til at opnå tilstrækkelig beskyttelse af mindstelønninger og sikre en retfærdig fordeling af produktivitetsgevinster. Deres beskyttelsessevne er imidlertid blevet udhulet. Desuden oplever atypiske arbejdstagere og selvstændige stadig udfordringer med dækning i forbindelse med passende, gennemsigtige og overførbare sociale sikringsydelser. For at forene den fleksibilitet, der er nødvendig i nutidens økonomi, med passende sociale garantier omfatter mulighederne social beskyttelse støttet af skatteborgerne eller øget inklusion i bidragsordninger. For at sikre en anstændig indkomst for alle er det en central udfordring for de politiske beslutningstagere at kombinere mindsteindkomstbeskyttelse med incitamenter til at arbejde og med rimelige lønninger i betragtning af, hvor udbredt lave lønninger og fattigdom er blandt personer i arbejde. Livslange foranstaltninger vedrørende opkvalificering og omskoling, såsom aktive arbejdsmarkedspolitikker, uddannelse og livslang læring, er også afgørende for at støtte arbejdstagerne i overgangsperioder. Jobfastholdelsesordninger spiller en central rolle under økonomiske kriser med hensyn til at begrænse arbejdsløsheden. Orlovsperioder bør anvendes som en uddannelsesmulighed.

Efterhånden som folk nærmer sig **alderdommen**, udvikler overgangen fra beskæftigelse til pensionering sig, i takt med at pensionsalderen stiger, og der bliver mere fleksible ordninger til at kombinere arbejde og pension til rådighed. Opfyldelse af en aldrende befolknings stigende behov kan medføre yderligere bidrag og/eller forlænge arbejdslivet, hvilket kræver nuancerede politikker for ældre arbejdstagere, herunder forebyggende foranstaltninger, tilpasning af arbejdspladsen og forskellige pensionsaldrer. Befolkningens aldring øger behovet for langtidspleje, som kan være bekostelig for familier, hvilket understreger betydningen af social beskyttelse for langtidspleje, der dækker omkostningerne gennem bidragsfinansierede og/eller skattefinansierede offentlige ydelser. Anerkendelse af omsorgsopgaver er også vigtigt for at sikre passende pensioner, navnlig for kvinder.

Imødekommelse af de stigende behov, der er påpeget i rapporten, kræver tilstrækkelig, retfærdig og bæredygtig **finansiering af social beskyttelse**. Gruppen hævder, at **sociale investeringsforanstaltninger kan føre til et dobbelt udbytte** og dermed reducere de fremtidige udgifter til indkomstbeskyttelse takket være beskæftigelses- og sundhedsgevinster, samtidig med at skattegrundlaget udvides. De begrænsninger, der er forbundet med forsøg på at hæve skatterne, omfatter den eksisterende skattebyrde og gælds- og

underskudsmålene, globaliseringen og den teknologiske udvikling. Socialsikringsbidrag og beskatning er de to vigtigste kilder til finansiering af social beskyttelse. De har dog forskellige virkninger på skatte- og socialsikringsystemets progressivitet, beskæftigelsesincitamentene og viljen til at bidrage. Den samlede skattebyrde har været stabil i de seneste 25 år, og arbejdskraft er fortsat den vigtigste kilde til finansiering af social beskyttelse, selv om skattefinansieringen spiller en stadig større rolle.

Gruppen undersøger de igangværende politiske debatter om **forbedring af progressiviteten og retfærdigheden i det overordnede skatte- og socialsikringsystem samt alternative finansieringskilder**, såsom indirekte beskatning (forbrug), selskabsbeskatning, formuebeskatning, overgang til nye former for beskatning for den immaterielle økonomi, grøn beskatning osv., samt bekæmpelse af skatteundgåelse, skatteunddragelse og skattesvig. Det anføres i rapporten, at EU's regler om økonomisk styring påvirker medlemsstaternes råderum med hensyn til finansiering af sociale investeringer og social beskyttelse.

Rapportens konklusioner understreger betydningen af en **inklusiv og retfærdig velfærdsstat for at minimere sociale risici og afbøde økonomiske problemer, samtidig med at de økonomiske resultater og den enkeltes trivsel støttes**. En moderne velfærdsstat bør tilvejebringe stærke buffere mod økonomiske chok og investere i "springbræt", der hjælper mennesker gennem kritiske overgange i deres liv. I erkendelse af, at der ikke findes nogen universalløsning for de forskellige europæiske velfærdsstater, indeholder rapporten en liste med 21 henstillinger til modernisering og styrkelse af velfærdsstaten. De er eksempelvis:

- **Beskyttelse af og støtte til børnefamilier:** For eksempel bør børnepasning for alle børn under 3 år være gratis eller økonomisk overkommelig. Personer bør også have adgang til passende økonomisk støtte og førskoleundervisning og børnepasning for at gøre det lettere for dem at stifte familie. For sårbare familier bør disse tjenester være gratis.
- **Lige muligheder for uddannelse:** Velfærdsstaterne bør garantere lige muligheder for unge fra lavindkomstfamilier, så de kan fortsætte deres uddannelse efter den obligatoriske skolegang, f.eks. med stipendier.
- **Adgang til social beskyttelse for alle:** Uanset kontrakt eller arbejdsform bør alle have adgang til og bidrage til social beskyttelse. Social beskyttelse bør også være tilstrækkelig og tilgængelig gennem hele livet.
- **Arbejdskvalitet:** Medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter bør støtte jobkvalitet, herunder anstændig og sikker indkomst, autonomi, fysisk og mental sundhed, muligheder for karriereudvikling og balance mellem arbejdsliv og privatliv.
- **Livslang læring:** Alle bør have mulighed for at forbedre deres færdigheder eller lære nye. Dette vil øge deres chancer for at finde et job eller skifte job på baggrund af den grønne og den digitale omstilling. Det vil også hjælpe dem med at påbegynde helt nye erhverv, f.eks. i nye sektorer.
- **Beskyttelse af indkomst og arbejdspladser:** På baggrund af den store recession og covid-19-krisen bør jobfastholdelsesordninger være tilgængelige for alle.

- **Længere karrierer, tilstrækkelige pensioner og langtidspleje:** Arbejdsmarkedets parter og medlemsstaterne bør søge at fremme længere karrierer med et godt helbred, navnlig gennem fleksible arbejdstidsordninger, tilpassede arbejdspladser og uddannelse.
- **Bedre finansiering af velfærdsstaten:** For at imødekomme de stigende behov og udfordringer er medlemsstaterne nødt til at finde nye kilder til bæredygtig finansiering af social beskyttelse og velfærd, f.eks. ved at udvide skattegrundlaget og genjustere sammensætningen af indtægter (udvidelse af progressiv beskatning af indkomst, forbrug, kapital og velstand samt kulstof og energi).
- **En gylden regel om offentlige finanser:** EU's fremtidige finanspolitiske styring skal sikre social beskyttelse og navnlig behov for sociale investeringer og gøre det muligt at låne med henblik på at investere i sociale infrastrukturer.
- **Styrkelse af EU's kapacitet til at sikre social beskyttelse:** EU bør overveje lovgivningsmæssige initiativer for at opfylde alle principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder, sikre ensartet håndhævelse i hele Unionen og begrænse illoyal konkurrence om standarder for social beskyttelse.

Rapporten afsluttes med at bemærke **velfærdsstatens afgørende bidrag** til at overvinde den store recession og de økonomiske og sociale virkninger af covid-19-pandemien. I rapporten hilses det velkommen, **at EU har bevæget sig i retning af mere finanspolitisk fleksibilitet**, der letter sociale investeringer.

Henstillinger

A. En god start: fremme af alle børns udvikling

1. Alle børn under 3 år bør have adgang til førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet hele dagen og dermed fremme udviklingen i den tidlige barndom og samtidig gøre det lettere for folk at forene arbejdsliv og familieliv og for kvinder at være i beskæftigelse. Disse tjenester bør være økonomisk overkommelige for alle familier og være gratis for alle med børn i nød.
2. Medlemsstaterne bør yde målrettet mindsteindkomstbeskyttelse og kompetencefremmende ydelser til sårbare familier med børn for at forebygge børnefattigdom (hvilket er mest udbredt i husstande med enlige forældre og store familier).

B. Oprettelse af et springbræt til den unge

3. Medlemsstaterne bør have tilstrækkelig finansiel støtte, tjenester og naturalydelser på plads til at sætte folk — når de ønsker det — i stand til at stifte familie og få børn.
4. Medlemsstaterne bør fortsætte gennemførelsen af den styrkede ungdomsgaranti, styrke udbuddet af uddannelse af høj kvalitet og skabe et miljø, der fremmer skabelsen af arbejdspladser af høj kvalitet og skaber iværksættermuligheder for unge. Medlemsstaterne bør sørge for en passende ydelse til unge fra lavindkomstfamilier, der gør det muligt for dem at følge en uddannelse af høj kvalitet efter den obligatoriske skolegang.

C. Sikring af inklusiv social beskyttelse og livslang læring

5. Alle personer i beskæftigelse, uanset deres arbejdsstatus, bør kunne få adgang til og bidrage til passende social beskyttelse, og bidragene bør tage hensyn til alle indtægtskilder. En sådan social beskyttelse bør være tilgængelig gennem hele livet, opretholde en anstændig levestandard, sikre en passende indkomstkompensation og mindske behovet for indtægtsbestemt minimumsindkomst samt undgå illoyal konkurrence om socialsikringsbidrag.
6. Medlemsstaterne bør i samarbejde med arbejdsmarkedets parter på alle niveauer udvikle en tilgang til arbejdets kvalitet, som er følsom over for livsvigtige spørgsmål, og som omfatter en anstændig og sikker indkomst, selvstændighed i arbejdsopgaverne, god fysisk og mental sundhed, muligheder for karriereudvikling og en passende balance mellem arbejdsliv og privatliv.
7. Medlemsstaterne bør i samarbejde med arbejdsmarkedets parter have effektive systemer for livslang læring, der giver mulighed for opkvalificering og omskoling. Disse bør øge beskæftigelsesegnetheden for alle mennesker i den arbejdsdygtige alder og forbedre færdighedsgrundlaget for omsorgserhverv, digitaliseringen af arbejdet og den grønne omstilling. De bør også støtte økonomisk omstrukturering til fordel for nye sektorer og erhverv og samtidig fremme en ligelig kønsfordeling. Adgangen til opkvalificering og omskoling kan fremmes gennem kollektive forhandlinger, uddannelsesafgifter i forbindelse med arbejdsgiveres lønomkostninger og udvikling af individuelle læringskonti.
8. Medlemsstaterne bør tilstræbe integration af migranter gennem deres social- og arbejdsmarkedspolitikker og sikre tidlig og lige adgang til

arbejdsmarkedet på baggrund af uddannelse, anerkendelse af færdigheder og kvalifikationer, sprogundervisning og samfundsorientering. Bekæmpelse af forskelsbehandling og udnyttelse af arbejdskraft er afgørende for at fremme integrationen af migranter i samfundet og sætte dem i stand til at bidrage fuldt ud til økonomien.

9. På baggrund af den store recession og covid-19-krisen bør medlemsstaterne fastlægge jobfastholdelsesordninger (såsom arbejdsfordeling), som er tilgængelige for mennesker i alle arbejdssituationer, for at opretholde deres indkomst og undgå tab af færdigheder under kriser i fremtiden. For lønmodtagere minimerer sådanne ordninger afskedigelser, samtidig med at forbindelserne mellem arbejdsgiver og arbejdstager bevares. Orlovsperioder kan bruges til at tilbyde yderligere uddannelse.

D. Støtte til længere karrierer i et godt helbred for at sikre tilstrækkelige pensionsindkomster

10. Arbejdsmarkedets parter og/eller medlemsstaterne bør støtte et længere arbejdsliv ved at fremme fleksible arbejdstidsordninger, foretage passende tilpasninger af arbejdspladserne og tilbyde videreuddannelse for at opfylde ældre arbejdstagers behov og udnytte deres potentiale. Medlemsstaterne bør overveje målrettede incitamenter, der gør det lettere for folk at foretage en gradvis overgang til pensionering og i en senere alder.
11. I lyset af befolkningens aldring bør medlemsstaterne proaktivt bekæmpe fattigdom og opretholde en passende indkomst for ældre. Overvejelserne omkring den finansielle holdbarhed bør tage hensyn til både indtægts- og udgiftssiden af de offentlige regnskaber og virkningerne af øget og længere beskæftigelse. Minimumsydelserne for ældre bør være høje nok til effektivt at bidrage til fattigdomsforebyggelse. Medlemsstaterne (samt, hvor ordningerne forhandles kollektivt, arbejdsmarkedets parter) bør sikre, at alle personer i den arbejdsdygtige alder er omfattet af bidragspligtige pensionsordninger, der i tilstrækkelig grad erstatter indkomst fra arbejde.
12. Plejeperioder, f.eks. pasning af børn og ældre, der medfører, at personer skal opgive beskæftigelse eller arbejde på deltid, bør medregnes med henblik på pension, herunder gennem tilskud i tilfælde af ikke-offentlige ordninger.

E. Sikring af retfærdig langtidspleje af høj kvalitet

13. I betragtning af det stigende behov for langtidspleje i aldrende samfund bør medlemsstaterne styrke tilgængeligheden af plejetjenester af høj kvalitet, herunder ambulant lægehjælp, hjemmepleje og institutionspleje, og sikre valgfrihed. Medlemsstaterne bør sikre, at tjenesterne er tilgængelige for alle og er omfattet af social beskyttelse (bidragspligtig eller skattefinansieret) med et rimeligt loft over de egenbetalinger, som familier skal betale.

F. Fremme af inkluderende og miljøvenlig beboelse og transport

14. Medlemsstaterne bør fremme økonomisk overkommelige, energieffektive boliger baseret på principperne om "universelt design" og sikre, at de er tilgængelige for alle. Der bør ydes støtte til husstande med lav indkomst eller små opsparinger (navnlig unge og familier med børn) og personer med handicap eller ældre med særlige behov. Medlemsstaterne bør støtte lokale myndigheder, boligforeninger og socialøkonomiske organisationer i denne proces, og EU-fondene bør støtte pilotprojekter for social innovation.

15. For at fremme social samhørighed og en retfærdig grøn omstilling bør medlemsstaterne sikre økonomisk overkommelig og energieffektiv offentlig transport med pålidelige netværk og grønne alternativer. Social inklusion og lige adgang til offentlig transport bør indgå i by- og landplanlægningen og støttes af offentlige tilskud, idet der lægges særlig vægt på ugunstigt stillede områder.

G. Sikring af levering af inkluderende tjenesteydelser, der øger trivsel og kapaciteter

16. For at kunne levere effektive og omfattende sociale tjenester af høj kvalitet er medlemsstaterne nødt til at forbedre leveringen af tjenesteydelser på lokalt plan, fremme koproduktion og professionalisering samt udnytte digitaliseringsmulighederne bedst muligt. Medlemsstaterne bør have kvalitetsstandarder og kvalitetssikringsmekanismer for sociale tjenesteydelser og anvende dem på både offentlige og private udbydere. Medlemsstaterne bør i højere grad inddrage nonprofitorganisationer og socialøkonomiske organisationer i udformningen og leveringen af sociale tjenester. EU bør fremme mere forskning og udveksling af oplysninger om god praksis for at støtte innovation inden for forvaltning og levering af sociale tjenesteydelser.

H. Sikring af bæredygtig finansiering til en modstandsdygtig

17. For at imødekomme velfærdsstatens stigende finansielle behov bør medlemsstaterne overveje at udvide skattegrundlaget og justere sammensætningen af indtægter ud over sociale bidrag, der øger arbejdskraftomkostningerne, og øge indtægterne fra progressive skatter på indkomst, forbrug, kapital og formue samt indtægterne fra kulstof- og energiafgifter. For at forhindre skadelig skattekonkurrence og social dumping bør EU koordinere medlemsstaternes bestræbelser på at føre en fælles kapitalbeskatningspolitik og bekæmpe skattesvig og skatteundgåelse.
18. EU og medlemsstaterne bør overveje en europæisk aftale om minimumsskattesatser for kapital og harmoniserede EU-regler om kapitalbeskatning for at styrke det potentielle grundlag for finansiering af social beskyttelse og bidrage til at undgå konkurrence om standarder for social beskyttelse.
19. I forbindelse med EU's fremtidige finanspolitiske styring skal der sikres social beskyttelse og ikke mindst sociale investeringer. En "gylden regel for offentlige finanser" bør gøre det muligt at låne til sociale investeringer, i det mindste i en indledende fase, med henblik på investeringer i sociale infrastrukturer.

I. Styrkelse af EU's kapacitet til at sikre social beskyttelse i

20. EU bør overveje vedtagelse af yderligere lovgivningsmæssige initiativer vedrørende beskæftigelse og socialpolitik for at opfylde alle principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder, sikre ensartet håndhævelse i hele EU og begrænse illoyal konkurrence om standarder for social beskyttelse.
21. Medlemsstaterne bør garantere alle deres indbyggere en minimumspakke af sociale rettigheder baseret på principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder, som til enhver tid skal opretholdes, også efter eksterne chok.

