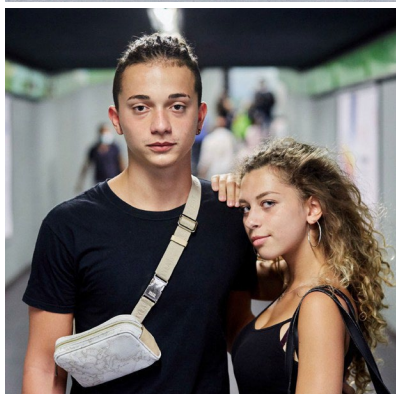
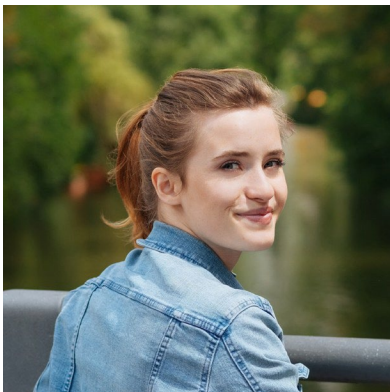


FRAMTIDEN FÖR DET SOCIALA SKYDDET



OCH
VÄLFÄRDS-
STATEN
I EU

Kommentarer

1) Detta dokument är en översättning av sammanfattningen och rekommendationerna i rapporten från högnivågruppen för det sociala skyddets och välfärdsstatens framtid i EU, ursprungligen skrivna på engelska och publicerade på [Europeiska kommissionens webbplats](#) den 6 februari 2023.

2) Rapporten har utarbetats av gruppen på uppmaning av Europeiska kommissionen. Medlemmarna i högnivågruppen lade fram sitt bidrag till rapporten i egenskap av privatpersoner, med fullständigt oberoende. De åsikter som framförs bör inte tillskrivas Europeiska kommissionen eller dess avdelningar. Varje del av rapporten återspeglar eventuellt inte varje enskild gruppmedlems ståndpunkt. Kommissionen ansvarar inte för följderna av vidareutnyttjandet av den här publikationen.

3) Högnivågruppen för det sociala skyddets och välfärdsstatens framtid i EU sammanträdde mellan november 2021 och december 2022. Gruppens ordförande var **Anna Diamantopoulou**, tidigare ledamot av Europeiska kommissionen med ansvar för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, f.d. Minister i Grekland och för närvarande ordförande för den Atensbaserade tankesmedjan DIKTIO.

Gruppen bestod av elva medlemmar:

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

Arbetet stöddes av gruppens sekretariat (enheten för socialt skydd vid Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering).

Sammanfattning

I rapporten analyserar **högnivågruppen för det sociala skyddets och välfärdsstatens framtid i EU** de förväntade **effekterna av viktiga megatrender** för det sociala skyddet och för välfärdsstaten. Gruppen beskriver trendernas konsekvenser för **utformningen och omfattningen av systemen för socialt skydd och finansieringen av det sociala skyddet**. Dessutom **utvecklas viktiga strategiska rekommendationer** till både medlemsstaterna och EU. Utöver de långsiktiga trenderna reflekterar man i rapporten över lärdomarna av covid-19-pandemin och Rysslands anfallskrig mot Ukraina och dess återverkningar, t.ex. den växande utmaningen med energifattigdom.

Välfärdsstaten påverkas av ett antal globala megatrender som formar samhället, ekonomin och arbetsmarknaden. **De demografiska förändringarna** inbegriper ökad livslängd och lägre fertilitet som leder till en åldrande befolkning, förändringar i familjestrukturer, rörlighet inom EU och migration. En åldrande befolkning påverkar den ekonomiska hållbarheten i systemen för socialt skydd, vilket kräver en högre sysselsättningsgrad och en omprövning av de traditionella "gränserna" för ekonomiskt aktiva liv.

Arbetslivet håller på att förändras. Ökad kvalitativ sysselsättning är avgörande för att ge alla hushåll inkomster och säkerställa en hållbar finansiering av offentliga utgifter. Även om sysselsättningsgraden har ökat under de senaste årtiondena kvarstår problem med undersysselsättning bland ungdomar, kvinnor, äldre arbetstagare samt personer med funktionsnedsättning eller invandrarbakgrund. Arbeten av låg kvalitet, fattigdom bland förvärvsarbetande och den höga andelen atypiska anställningsformer som är förknippade med osäkerhet och lägre löner är centrala risker som kräver nya skyddsformer.

Digitalisering och tekniska förändringar medför både risker och möjligheter för arbetsmarknaderna och det sociala skyddet. Samtidigt som de kan leda till en viss förlust av arbetstillfällen och polarisering, åtminstone på medellång sikt, kan de resultera i en total nettosysselsättningstillväxt på lång sikt. Plattformsekonomin kännetecknas av en hög andel osäkert arbete, samtidigt som skillnader avseende kompetens och tillgång till it medför en risk för ökad ojämlikhet. Samtidigt skapar den tekniska utvecklingen möjligheter att organisera och effektivisera det sociala skyddet, t.ex. hälso- och sjukvårdstjänster.

Klimatförändringarna och **den gröna omställningen** påverkar redan arbetsmarknaderna och det sociala skyddet, men hittills har de inte lett till några övergripande socialpolitiska åtgärder. Även om alla påverkas av klimatförändringarna riskerar de nya utmaningarna att förvärpa redan befintliga ojämlikheter. De sysselsättningsmässiga och sociala konsekvenserna av den gröna omställningen måste åtgärdas. Detta inbegriper att minska bristen på arbetskraft inom viktiga yrken, stödja omställningar för arbetstagare i riskutsatta sektorer och minimera energifattigdomen.

I rapporten undersöks effekterna av dessa megatrender på social- och välfärdspolitiken ur ett **livslångt perspektiv**, och man urskiljer tre funktioner i välfärdsstaten: **reglering av arbetsmarknaden, socialt skydd** och **sociala investeringar**.

Familjepolitiken har flera mål, t.ex. att bekämpa barnfattigdom, främja barns utveckling och en bra start i livet, säkerställa en tillfredsställande levnadsstandard för familjer och öka sysselsättningen bland kvinnor. Välfärdspolitiken måste nå utöver inkomstskyddet och betona tillhandahållandet av tjänster för att möjliggöra deltagande i det sociala och ekonomiska livet och öka sysselsättningen.

Ungdomstiden håller på att bli en längre period i livet när tonåringar och unga vuxna växlar mellan utbildning och sysselsättning, ekonomiskt beroende och oberoende – och kanske också bildar familj. Atypiska anställningsformer (inbegripet lärlings- och praktikplatser), låga löner och fragmenterad arbetslivsbakgrund hindrar ofta tillgången till adekvat socialt skydd för ungdomar. En framgångsrik övergång från skola till arbetsliv är avgörande både för löneutsikter och socialförsäkringsskydd och för att undvika negativa effekter av undersysselsättning bland ungdomar. De politiska åtgärderna kan omfatta en kombination av universella och riktade socialförsäkringsförmåner, stipendier och förmåner för inträde på arbetsmarknaden.

Under **arbetslivet** spelar kollektivförhandlingar en viktig roll för att uppnå ett tillräckligt minimilöneskydd och säkerställa en rättvis fördelning av produktivitetsvinsterna. Kollektivavtalens skyddande förmåga har dock urholkats. Dessutom står atypiska arbetstagare och egenföretagare fortfarande inför utmaningar när det gäller att omfattas av tillräckliga, transparenta och överförbara socialförsäkringsförmåner. För att förena den flexibilitet som krävs i dagens ekonomi med tillräckliga sociala garantier inbegriper alternativen skattesubventionerat socialt skydd eller ökat deltagande i avgiftsfinansierade system. För att säkerställa en rimlig inkomst för alla är en viktig utmaning för beslutsfattarna att kombinera minimiinkomstskydd med incitament att arbeta och med rättvisa löner, med tanke på hur vanligt det är med låga löner och fattigdom bland förvärsarbetande. Livslång omskolning och fortbildning, t.ex. aktiv arbetsmarknadspolitik, utbildning och livslångt lärande, är också avgörande för att stödja arbetstagare under övergångsperioder. System för att behålla arbetstillfällen spelar en viktig roll under ekonomiska kriser för att begränsa arbetslösheten. Permitteringsperioder bör utnyttjas som en utbildningsmöjlighet.

När människor närmar sig **ålderdomen** utvecklas övergången från arbete till pension i takt med att pensionsåldern stiger och mer flexibla arrangemang för att kombinera arbete och pension blir tillgängliga. Att tillgodose de ökande behoven hos en åldrande befolkning skulle kunna inbegripa ytterligare bidrag och/eller en förlängning av arbetslivet, vilket kräver nyanserade strategier för äldre arbetstagare, däribland förebyggande åtgärder, anpassning av arbetsplatsen och differentierad pensionsålder. Den åldrande befolkningen ökar behovet av långvarig vård och omsorg som kan bli dyrt för familjer, vilket bekräftar vikten av socialt skydd för långvarig vård och omsorg som tar på sig kostnaderna genom avgiftsfinansierade och/eller skattefinansierade offentliga tjänster. Att erkänna omsorgsrelaterade uppgifter är också viktigt för att säkerställa tillräckliga pensioner, särskilt för kvinnor.

För att tillgodose de ökande behov som identifieras i rapporten krävs tillräcklig, rättvis och hållbar **finansiering av det sociala skyddet**. Gruppen hävdar att **sociala investeringar kan leda till dubbel utdelning** och minska framtida utgifter för inkomstskydd tack vare sysselsättnings- och hälsovinster samtidigt som skattebasen utvidgas. Begränsningar av försöken att höja skatterna omfattar den nuvarande skattebördan och skuld- och underskottsmålen, globaliseringen och den

tekniska utvecklingen. Socialförsäkringsavgifter och skatter är de två huvudsakliga finansieringskällorna för det sociala skyddet; de påverkar dock på olika sätt skatte- och förmånssystemets progressivitet, sysselsättningsincitamenten och viljan att bidra. Det totala skattetrycket har varit stabilt under de senaste 25 åren, och arbete är fortfarande den främsta finansieringskällan för socialt skydd, trots att skattefinansieringen spelar en allt större roll.

Gruppen undersöker de pågående policydebatterna om att **förbättra progressiviteten och rättvisan i det övergripande skatte- och förmånssystemet samt alternativa finansieringskällor**, t.ex. indirekt beskattning (konsumtion), företagsbeskattning, förmögenhetsbeskattning, övergång till nya beskattningsformer för den immateriella ekonomin, miljöbeskattning osv. samt om bekämpning av skatteflykt, skatteundandragande och bedrägeri. I rapporten hävdas att EU:s regler för ekonomisk styrning påverkar medlemsstaternas handlingsutrymme när det gäller att finansiera sociala investeringar och socialt skydd.

I rapportens slutsatser understryks vikten av en **inkluderande och rättvis välfärdsstat för att minimera de sociala riskerna och minska ekonomiska svårigheter, samtidigt som man stöder den ekonomiska produktionen och individens välbefinnande**. En modern välfärdsstat bör ha starka buffertar mot ekonomiska chocker och investera i "språngbrädor" som hjälper människor under kritiska livsomställningar. Eftersom det inte finns några universallösningar för de olika europeiska välfärdsstaterna presenteras i rapporten en förteckning över 21 rekommendationer för att modernisera och stärka välfärdsstaten. Till dessa hör följande:

- **Skydd och stöd till barnfamiljer:** barnomsorg för alla barn under tre år bör t.ex. vara kostnadsfri eller ekonomiskt överkomlig. Folk bör också ha tillgång till lämpligt ekonomiskt stöd och förskoleverksamhet och barnomsorg för att underlätta att bilda familj. För utsatta familjer bör dessa tjänster vara kostnadsfria.
- **Lika möjligheter till utbildning:** välfärdsstaterna bör garantera lika möjligheter för ungdomar från låginkomstfamiljer så att de kan fortsätta sin utbildning efter den obligatoriska skolgången, t.ex. med hjälp av stipendier.
- **Tillgång till socialt skydd för alla:** oavsett anställningsavtal eller arbetsform bör alla ha tillgång till och bidra till socialt skydd. Det sociala skyddet bör också vara tillräckligt och tillgängligt under hela livet.
- **Arbetskvalitet:** Medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter bör stödja kvalitet i arbetet, inbegripet rimliga och trygga inkomster, självständighet, fysisk och psykisk hälsa, möjligheter till karriärutveckling och balans mellan arbete och privatliv.
- **Livslångt lärande:** alla bör ha möjlighet att förbättra sina färdigheter eller lära sig nya. Detta ökar individens möjligheter att hitta ett arbete eller byta arbete mot bakgrund av den gröna och den digitala omställningen. Det ger också möjligheten att fortsätta med helt nya yrkesroller, t.ex. inom nya sektorer.
- **Skydd av inkomster och arbetstillfällen:** till lärdomarna av den stora recessionen och covid-19-krisen hör att system för att behålla arbetstillfällen bör vara tillgängliga för alla.

- **Längre yrkesliv, tillräckliga pensioner och långvarig vård och omsorg:** arbetsmarknadens parter och medlemsstaterna bör sträva efter att främja längre yrkesliv med god hälsa, särskilt genom flexibla arbetstidsarrangemang, anpassade arbetsplatser och utbildning.
- **Bättre finansiering av välfärdsstaten:** för att möta de ökande behoven och utmaningarna måste medlemsstaterna hitta nya källor för hållbar finansiering av socialt skydd och välfärd, t.ex. genom att bredda skattebasen och justera intäktsmixen (ökad progressiv inkomst-, konsumtions-, kapital- och förmögenhetsskatt samt koldioxid- och energiskatt).
- **En gyllene regel för de offentliga finanserna:** EU:s framtida finanspolitiska styrning måste säkra det sociala skyddet, särskilt behoven av sociala investeringar, och göra det möjligt att låna för att investera i social infrastruktur.
- **Förstärkning av EU:s kapacitet att trygga det sociala skyddet:** EU bör överväga lagstiftningsinitiativ för att uppfylla alla principer i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, säkerställa en konsekvent tillämpning i hela unionen och begränsa illojal konkurrens om standarder för socialt skydd.

Rapporten avslutas med att man noterar **välfärdsstatens avgörande bidrag** till att övervinna den stora recessionen och covid-19-pandemins ekonomiska och sociala effekter. Man välkomnar **EU:s övergång till mer finanspolitisk flexibilitet** som underlättar sociala investeringar.

Rekommendationer

A. En bra start: främja alla barns utveckling

1. Alla barn under tre år bör ha tillgång till förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet, vilket främjar den tidiga barndomen, samtidigt som det blir lättare för folk att förena arbete och familjeliv och för kvinnor att arbeta. Dessa tjänster bör vara ekonomiskt överkomliga för alla familjer och vara kostnadsfria för alla med behovande barn.
2. Medlemsstaterna bör tillhandahålla riktat minimiinkomstskydd och omsorgstjänster för utsatta barnfamiljer för att förebygga barnfattigdom (vilket är vanligast i hushåll med ensamstående föräldrar och i stora familjer).

B. Skapa en språngbräda för den unga generationen

3. Medlemsstaterna bör kunna tillhandahålla tillräckligt ekonomiskt stöd, tjänster och naturaförmåner för att göra det möjligt för folk att – när man så önskar – bilda familj och få barn.
4. Medlemsstaterna bör fortsätta genomförandet av den förstärkta ungdomsgarantin, stärka tillhandahållandet av utbildning av hög kvalitet och skapa en miljö som främjar skapandet av arbetstillfällen av hög kvalitet och möjligheter för ungdomar att bli företagare. Medlemsstaterna bör tillhandahålla ett lämpligt bidrag till ungdomar från låginkomstfamiljer som gör det möjligt för dem att bedriva högkvalitativa studier efter den obligatoriska skolgången.

C. Säkerställa socialt skydd och livslångt lärande för alla

5. Alla förvärvsarbetande, oavsett anställningsform, bör kunna få tillgång till och bidra till ett fullgott socialt skydd, och alla inkomstkällor bör beaktas i avgifterna. Ett sådant socialt skydd bör vara tillgängligt under hela livet, upprätthålla en skälig levnadsstandard, tillhandahålla en lämplig inkomstersättning och minska behovet av behovsprövad minimiinkomst samt undvika illojal konkurrens om socialförsäkringsavgifter.
6. Medlemsstaterna bör i samarbete med arbetsmarknadens parter på alla nivåer utveckla en strategi för arbetets kvalitet som är lyhörd för livsstilsfrågor och som omfattar en rimlig och trygg inkomst, självständighet i fråga om arbetsuppgifter, god fysisk och mental hälsa, möjligheter till yrkeslivsutveckling och en lämplig balans mellan arbete och privatliv.
7. Medlemsstaterna bör i samarbete med arbetsmarknadens parter ha effektiva system för livslångt lärande som ger möjligheter till omskolning och fortbildning. Dessa system bör öka anställbarheten för alla i arbetsför ålder och förbättra kompetensbasen för vårddyrken, digitaliseringen av arbetet och den gröna omställningen. De bör också stödja ekonomisk omstrukturering till förmån för nya sektorer och yrken och samtidigt främja en jämn könsfördelning. Tillgången till omskolning och fortbildning kan främjas genom kollektiva förhandlingar, utbildningsavgifter på arbetsgivarnas lönekostnader och utvecklingen av individuella utbildningskonton.
8. Medlemsstaterna bör sträva efter att integrera migranter genom sin social- och arbetsmarknadspolitik och säkerställa ett tidigt och lika tillträde till arbetsmarknaden

som stöds av utbildning, erkännande av färdigheter och kvalifikationer, språkinläring och samhällsorientering. Bekämpande av diskriminering och utnyttjande är avgörande för att främja integrationen av migranter i samhället och göra det möjligt för dem att fullt ut bidra till ekonomin.

9. Medlemsstaterna bör, genom att dra lärdom av den stora recessionen och covid-19-krisen, införa system för bevarande av arbetstillfällen (t.ex. korttidsarbete) som är tillgängliga för alla oberoende av anställningsform, för att upprätthålla inkomster och undvika kompetensförlust under framtida kriser. För anställda innebär sådana system färre uppsägningar samtidigt som kopplingarna mellan arbetsgivare och arbetstagare bevaras. Permitteringsperioder kan användas för att tillhandahålla vidareutbildning.

D. Stödja längre yrkesliv med god hälsa för att trygga tillräckliga pensionsinkomster

10. Arbetsmarknadens parter och/eller medlemsstaterna bör stödja längre arbetsliv genom att främja flexibla arbetstidsarrangemang, göra lämpliga anpassningar av arbetsplatserna och tillhandahålla fortbildning för att tillgodose äldre arbetstagares behov och utnyttja deras potential. Medlemsstaterna bör överväga riktade incitament som underlättar gradvis pensionering (vid en högre ålder).
11. Inför en åldrande befolkning bör medlemsstaterna proaktivt ta itu med fattigdom och upprätthålla en tillräcklig inkomst under ålderdomen. Den ekonomiska hållbarheten bör utgå från både inkomst- och utgiftssidan i de offentliga finanserna och effekterna av ökad och längre sysselsättning. Minimiförmånerna under ålderdomen bör vara tillräckligt höga för att effektivt bidra till att förebygga fattigdom. Medlemsstaterna (och där systemen förhandlas fram kollektivt även arbetsmarknadens parter) bör se till att alla personer i arbetsför ålder inkluderas i avgiftsfinansierade pensionssystem som på ett adekvat sätt ersätter arbetsinkomsten.
12. Perioder av omvårdnad, t.ex. vård av barn och äldre – som innebär att man måste arbeta deltid eller helt avstå från att arbeta – bör tillgodoräknas för pensionsändamål, även genom bidrag när det gäller icke-offentliga system.

E. Säkerställa en rättvis och högkvalitativ långvarig vård och omsorg

13. Med tanke på de ökade behoven av långvarig vård och omsorg i de åldrande samhällena bör medlemsstaterna säkerställa valfriheten och öka tillgången till högkvalitativ vård och omsorg, inbegripet öppenvård, hembaserad vård och boendevård. Medlemsstaterna bör se till att tjänster är tillgängliga för alla och omfattas av socialt skydd (avgiftsfinansierat eller skattefinansierat), med ett rimligt tak för familjers egenavgifter.

F. Främja inkluderande och miljövänliga bostäder och transporter

14. Medlemsstaterna bör främja bostäder som är ekonomiskt överkomliga, energieffektiva och grundas på principerna om "universell utformning", och se till att de är tillgängliga för alla. Stöd bör ges till hushåll med låga inkomster eller besparingar (särskilt ungdomar och barnfamiljer), personer med funktionsnedsättning och äldre med särskilda behov. Medlemsstaterna bör stödja lokala myndigheter, bostadsföreningar och organisationer inom den sociala ekonomin i denna process, och EU-fonderna bör stödja pilotprojekt för social innovation.

15. För att främja social sammanhållning och en rättvis grön omställning bör medlemsstaterna säkerställa ekonomiskt överkomlig och energieffektiv kollektivtrafik med tillförlitliga nät och gröna alternativ. Social delaktighet och lika tillgång till kollektivtrafik bör ingå i stads- och landsbygdsplaneringen och stödjas genom offentliga bidrag, med särskild uppmärksamhet på mindre gynnade områden.

G. Säkerställa inkluderande tillhandahållande av tjänster som förbättrar välbefinnande och kapacitet

16. För att tillhandahålla effektiva, högkvalitativa och heltäckande sociala tjänster måste medlemsstaterna förbättra tillhandahållandet av tjänster på lokal nivå, främja samproduktion och professionalisering och dra största möjliga nytta av digitaliseringsmöjligheterna. Medlemsstaterna bör ha kvalitetsstandarder och kvalitetssäkringsmekanismer för sociala tjänster och tillämpa dem på både offentliga och privata leverantörer. Medlemsstaterna bör öka deltagandet av ideella organisationer och organisationer inom den sociala ekonomin i utformningen och tillhandahållandet av sociala tjänster. EU bör främja mer forskning och utbyte av information om god praxis för att stödja innovationer i styrningen och tillhandahållandet av sociala tjänster.

H. Säkerställa hållbar finansiering för en motståndskraftig

17. För att ta itu med välfärdsstatens ökande ekonomiska behov bör medlemsstaterna överväga att bredda skattebasen och justera intäktsmixen utöver sociala avgifter som ökar arbetskostnaderna och öka intäkterna från progressiv inkomst-, konsumtions-, kapital- och förmögenhetskatt samt koldioxid- och energiskatt. För att förhindra skadlig skattekonkurrens och social dumpning bör EU samordna medlemsstaternas insatser för att föra en gemensam politik för kapitalbeskattning och bekämpa skatteundandragande och skatteflykt.
18. EU och medlemsstaterna bör överväga en europeisk överenskommelse om minimiskatter på kapital och harmoniserade EU-regler om kapitalbeskattning för att stärka den potentiella grunden för finansiering av det sociala skyddet och bidra till att undvika konkurrens om standarder för socialt skydd.
19. I samband med EU:s framtida finanspolitiska styrning måste det sociala skyddet och de sociala investeringarna tryggas. En gyllene regel för de offentliga finanserna bör göra det möjligt att låna till sociala investeringar, åtminstone i en inledningsfas, för investeringar i social infrastruktur.

I. Förstärka EU:s kapacitet att trygga det sociala skyddet i

20. EU bör överväga att anta kompletterande lagstiftningsinitiativ när det gäller sysselsättning och socialpolitik för att uppfylla alla principer i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, säkerställa en konsekvent tillämpning i hela EU och begränsa all illojal konkurrens om standarder för socialt skydd.
21. Medlemsstaterna bör garantera alla invånare ett minimipaket av sociala rättigheter, baserat på principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som alltid måste upprätthållas (även efter externa chocker).

