

2010-11-18

Till Europeiska kommissionen
sg-national-parliaments@ec.europa.eu

Riksdagen har hänvisat kommissionens *Grönbok med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU*, (KOM(2010) 365), till socialförsäkringsutskottet för granskning.

Utskottet har för kammaren redovisat sin granskning av grönboken i utlåtande 2010/11:SfU5. Beslut om utlåtandet fattades den 17 november 2010.

Utlåtandet bifogas.



Kathrin Flossing
Riksdagsdirektör



Grönbok med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens grönbok med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU (KOM(2010) 365).

I grönboken anges att den demografiska utvecklingen med en allt äldre befolkning i Europa liksom den ekonomiska krisen har visat på vikten av tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU. Syftet med grönboken är att inleda en europeisk debatt om utformningen av framtidens pensionssystem så att dessa mål nås. Syftet är även att undersöka hur EU kan stödja medlemsstaterna i deras arbete med att nå målen.

Kommissionen har uppmanat alla berörda parter att besvara de frågor som ställs i grönboken och att lämna eventuella kompletterande synpunkter senast den 15 november 2010.

Vid sin granskning av grönboken har utskottet funnit att kommissionens analys av konsekvenserna för pensionssystemen av den ekonomiska och finansiella krisen och av den demografiska utvecklingen utgör ett värdefullt bidrag i syfte att inleda en europeisk debatt om framtidens pensioner. Utskottet delar kommissionens uppfattning att den nuvarande utvecklingen med bl.a. en åldrande befolkning och tidiga pensionsavgångar är ohållbar och att medlemsstaterna måste göra mer för att åstadkomma effektivare och tryggare pensionssystem. Utskottet anser emellertid att det helt och hållet är respektive medlemsstats ansvar att utforma och bestämma innehållet i det egna pensionssystemet och att den öppna samordningsmetoden är ett både lämpligt och fullt tillräckligt instrument för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att reformera sina pensionssystem. Enligt utskottet är det dock angeläget att EU via kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom denna ram arbetar aktivt för att stödja medlemsstaternas insatser för att få långsiktigt hållbara pensionssystem som, vilket är minst lika viktigt, samtidigt är tillräckliga.

I ärendet finns ett särskilt yttrande (V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Särskilt yttrande	16
Grönboken om pensioner (V)	16
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Grönbok om pensioner

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 4 november 2010

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Mikael Cederbratt (M), Fredrik Lundh Sammeli (S), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Ulf Nilsson (FP), Shadiye Heydari (S), Jasenko Omanovic (S), Saila Quicklund (M), Gunvor G Ericson (MP), Emma Henriksson (KD), Annelie Karlsson (S), Per Ramhorn (SD), Christina Höj Larsen (V) och Abir Al-Sahlani (C).

Redogörelse för ärendet

I enlighet med 10 kap. 4 § riksdagsordningen har kommissionens Grönbok med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU (KOM(2010) 365), hänvisats till socialförsäkringsutskottet för granskning och skriftligt utlåtande.

I grönboken uppmanar kommissionen berörda parter att besvara ett antal frågor och att lämna eventuella kompletterande synpunkter senast den 15 november 2010.

Faktapromemorian Grönbok om pensioner (2009/10:FPM116) har inkommit till riksdagen från Regeringskansliet.

Regeringen, som den 20 respektive 21 oktober 2010 haft samråd med arbetstagarorganisationerna och pensionärsorganisationerna om grönboken, avser att yttra sig till kommissionen den 15 november 2010.

Utskottets överväganden

Gällande ordning

Vilka socialförsäkringsförmåner ett land ska erbjuda sina medborgare liksom nivån på förmånerna är en nationell angelägenhet. EU har således inte kompetens att harmonisera medlemsstaternas socialförsäkringssystem. Detta regleras i och med Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, i det s.k. EUF-fördragets artikel 153, se vidare nedan.

Däremot finns EU-regler som samordnar de nationella socialförsäkringssystemen för att de personer som flyttar mellan medlemsländerna inte ska missgynnas när det gäller rätten till social trygghet liksom för att förhindra att dessa personer uppstår dubbla förmåner.

EUF-fördragets artikel 48 innehåller de grundläggande principerna om sammanläggning och exportabilitet av sociala förmåner och utgör således grunden för den sekundära lagstiftningen på socialförsäkringsområdet. Beslut om samordning av de nationella socialförsäkringssystemen fattas av Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. med kvalificerad majoritet i rådet. Reglerna på gemenskapsnivå om samordning återfinns i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och i tillämpningsförordningen (EG) nr 987/2009. Dessa förordningar ersatte den 1 maj 2010 två tidigare förordningar. Den nya förordningen 883/2004 omfattar alla EU-medborgare som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater (artikel 2). Det innebär att även icke förvärvsaktiva personer numera omfattas av förordningen. Liksom tidigare omfattas även statslösa, familjemedlemmar och efterlevande.

Förutom reglerna om samordning av de nationella socialförsäkringssystemen finns det en fördragsmässig grund för EU-medlemsstaternas samarbete på det sociala området. Av EUF-fördragets artikel 151 framgår att unionens och medlemsstaternas mål ska vara att bl.a. åstadkomma ett fullgott socialt skydd och bekämpa social utslagning.

Enligt artikel 153 ska unionen för att uppnå målen i artikel 151 understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom bl.a. områdena social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna samt vad gäller kampen mot utslagning och modernisering av systemen för socialt skydd. I detta syfte kan *Europaparlamentet och rådet* besluta om åtgärder som är avsedda att främja samarbetet mellan medlemsstaterna genom initiativ som syftar till att öka kunskapen, utveckla utbytet av information och beprövade erfarenheter, främja nyskapande tillvägagångssätt och utvärdera erfarenheter, med undantag av åtgärder som omfattar harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. Europaparlamentet och rådet beslutar därvid i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet utom vad gäller bl.a. social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna,

där rådet ska besluta enhälligt efter att ha hört Europaparlamentet m.fl. Vidare anges att de bestämmelser som antagits enligt denna artikel inte ska påverka medlemsstaternas erkända rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina system för social trygghet, inte i väsentlig grad ska påverka den finansiella jämvikten i dessa och inte ska hindra någon medlemsstat från att bibehålla eller införa sådana mer långtgående skyddsåtgärder som är förenliga med fördragen.

I artikel 156 föreskrivs att *kommissionen* ska främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina åtgärder, särskilt i frågor om bl.a. social trygghet. I detta syfte ska kommissionen i nära kontakt med medlemsstaterna företa utredningar, avge yttranden och organisera samråd både i fråga om problem som uppstår på det nationella planet och i fråga om problem berör internationella organisationer, särskilt genom initiativ för att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa praxis och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Inledning

Kommissionen betonar inledningsvis att medlemsstaterna ansvarar för sina egna pensionssystem och att grönboken inte ifrågasätter deras befogenheter på pensionsområdet eller arbetsmarknadens parter roll.

Vissa gemensamma frågor måste dock behandlas på ett samordnat sätt, t.ex. frågor som rör den inre marknadens funktion, kraven i stabilitets- och tillväxtpakten eller pensionsreformernas överensstämmelse med Europa 2020-strategin. Sunda och tillräckliga pensionssystem som ger enskilda människor möjlighet att behålla en rimlig levnadsstandard när de går i pension är ytterst viktiga för medborgarna och den sociala sammanhållningen. Vidare kan de offentliga pensionsutgifternas inverkan på statsfinanserna i en medlemsstat få stora återverkningar på andra medlemsstater. Målet i Europa 2020-strategin, som är att uppnå en förvärvsfrekvens på 75 %, ligger enligt kommissionen långt från den nuvarande förvärvsfrekvensen i åldersgruppen 55–65 år.

Efter tio års reformer som har förändrat pensionssystemen i de flesta medlemsstater behövs enligt kommissionen nu en grundlig översyn av EU-regelverket. Befolkningen har åldrats snabbare än väntat, och den senaste finansiella och ekonomiska krisen har fått stora konsekvenser för budgetarna, kapitalmarknaderna och företagen. Det har också skett genomgripande strukturella förändringar, t.ex. nya förhållanden mellan olika generationer, övergång från fördelningssystem till fonderade pensionssystem och ökade risker för enskilda personer.

De största utmaningarna

Den allt äldre befolkningen

Under de senaste 50 åren har den förväntade livslängden ökat med omkring fem år i EU. De senaste befolkningsprognoserna visar att en ytterligare ökning med cirka sju år kan ske fram till 2060. I kombination med låga födelsetal kommer detta att leda till en dramatisk förändring av åldersfördelningen i befolkningen. Till följd av detta kommer åldreförsörjningskvoten att fördubblas. För närvarande går det fyra personer i arbetsför ålder på varje person som fyllt 65 år. 2060 kommer det bara att gå två personer i arbetsför ålder på varje person som fyllt 65 år.

Andra långsiktiga utvecklingstendenser på arbetsmarknaderna är att människor börjar förvärvsarbeta på heltid senare på grund av det ökade behovet av utbildning och att människor pensioneras tidigare på grund av rådande praxis för olika åldrar på arbetsmarknaden och på grund av den politik som förs. Även om tendensen mot tidigare pensionsavgångar har börjat vända lämnar fortfarande de flesta, särskilt kvinnor, arbetsmarknaden betydligt tidigare än vid den normala pensionsåldern vid 65 år.

Den nuvarande utvecklingen är enligt kommissionen ohållbar. Om människor när de lever längre inte stannar kvar i arbetslivet under längre tid kan detta antingen leda till otillräckliga pensioner eller till en ohållbar ökning av pensionsutgifterna. De nationella reformerna har visserligen redan i stor utsträckning minskat den åldrande befolkningens konsekvenser för de framtida pensionerna, men de åldersrelaterade offentliga utgifterna kommer fortfarande totalt sett att öka med närmare 5 procentenheter av BNP fram till 2060. Halva denna ökning beror enligt kommissionen på pensionsutgifter.

De fonderande pensionssystemen kan också komma att påverkas av den åldrande befolkningen. När befolkningen i samhället blir allt äldre minskar tillväxtpöjligheterna i ekonomin, vilket leder till en lägre faktisk avkastning som också kan påverka värdet på de finansiella tillgångarna. En sådan lägre avkastning på investeringar i pensionsfonder kan leda till högre avgifter, lägre pensionsförmåner, ökat utflöde av kapital till nya marknader eller större risktagande.

Mot bakgrund av denna befolkningsutveckling fastställdes vid Europeiska rådets möte i Stockholm 2001 en strategi för att åtgärda konsekvenserna för statsfinanserna. Strategin går ut på att snabbt minska skulderna, att öka förvärvsfrekvensen och produktiviteten samt att reformera pensionssystemen, hälso- och sjukvården och omsorgen om personer med långvarigt vårdbehov. Vid Europeiska rådets möte i Laeken 2001 fastställdes också en rad gemensamma mål på pensionsområdet, där det framhölls att pensionssystemen måste vara tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och anpassbara.

Förändringar i pensionssystemen

Medlemsstaternas system varierar betydligt, men de flesta länder har under de senaste tioårsperioderna anpassat sina system så att de har blivit mer bärkraftiga på lång sikt. Reformerna har enligt kommissionen medfört en höjning av de faktiska pensionsåldrarna på senare tid och banat väg för att man kan uppnå tillräckliga pensioner på lång sikt. De har samtidigt medfört och kommer även fortsättningsvis att medföra att enskilda människor får ett större eget ansvar för pensionsutfallet. För att uppnå tillräckliga pensioner i framtiden behövs dels avkastning på finansmarknaderna, dels arbetsmarknader som ger möjlighet till längre och mer obrutna perioder med inbetalning av avgifter. För att stärka den sociala sammanhållningen bör en del medlemsstater lösa vissa återstående frågor, t.ex. om minimipension, försäkringstäckning för arbetstagare med atypiska anställningar samt tillgodoräknande av vissa ofrivilliga avbrott i förvärvslivet, t.ex. i samband med omsorg om vårdbehövande familjemedlemmar.

De reformerade pensionssystemen ökar risken för att pensionsinkomsterna inte räcker till för många arbetstagare. Nettokompensationsgraden kommer att sjunka i många medlemsstater, men utgångsläget och graden av minskning varierar betydligt. Senare utträde från arbetsmarknaden kan motverka en sådan minskning.

Konsekvenser av den finansiella och ekonomiska krisen

Den finansiella och ekonomiska krisen har enligt kommissionen i hög grad förvärrat grundproblemet med den åldrande befolkningen. Högre arbetslöshet, lägre tillväxt, större statsskulder och svängningar på finansmarknaderna har gjort det svårare att uppfylla pensionsutfästelserna i samtliga system. Privat pensionssparande kan minska trycket på vissa offentliga pensionssystem. Om man i högre grad lutar till privata system får detta dock budgetkonsekvenser, eftersom det ofta ges skatteincitament under intjänandefasen. Kostnaden för skattelättnader kan vara betydande och deras effektivitet och fördelningspolitiska effekter kan ifrågasättas.

Budgetförsämringen till följd av krisen motsvarar 20 års budgetkonsolidering, vilket enligt kommissionen innebär mycket stora budgetåtstramningar under de kommande 10 åren. Uppskattningar tyder på att krisen kommer att utsätta de offentliga pensionsutgifterna för ytterligare tryck på längre sikt, eftersom den ekonomiska tillväxten förväntas bli betydligt lägre och stor osäkerhet råder om när en fullständig återhämtning kan komma. Krisen kommer också att få allvarliga konsekvenser för de framtida pensionerna på grund av att många arbetstagare har förlorat sina jobb och går arbetslösa under en tid, medan andra kan vara tvungna att acceptera lägre inkomster eller kortare arbetstid.

Prioriteringar för en ny pensionspolitik i EU

Tillräckliga och långsiktigt bärkraftiga pensioner

De flesta reformer av pensionssystemen har hittills syftat till att öka stabiliteten på lång sikt. En ytterligare modernisering av pensionssystemen kommer enligt kommissionen att krävas för att rätta till den bristande tillräckligheten. Eftersom kompensationsgraden i de offentliga pensionssystemen i de flesta fall kommer att minska är det viktigt att ge tillräckliga möjligheter till kompletterande pensionsrättigheter, t.ex. genom att möjliggöra längre tid i arbetslivet och att öka tillgången till kompletterande pensionssystem. Avsaknaden av kompensatoriskt tillgodoräknande av perioder av arbetslöshet, sjukdom eller vårdansvar kan också leda till luckor, liksom bristande försäkringstäckning för utsatta grupper, t.ex. korttidsanställda och atypiska arbetstagare, eller otillräckliga garantier för minimipension eller inkomster för äldre människor. Detta väcker dock frågor om finansieringen.

Många pensionsreformer har bidragit till att begränsa ökningen av de framtida pensionsutgifterna men enligt kommissionen krävs det ytterligare snabba åtgärder för att få systemen mer stabila på lång sikt och därmed bidra till statsfinansernas långsiktiga stabilitet, särskilt i länder där de offentliga pensionsutgifterna förväntas bli höga i framtiden. Om inte resoluta politiska åtgärder vidtas för att öka den långsiktiga bärkraften kommer början för anpassningen att flyttas framåt, antingen till de kommande arbetstagarna eller till de framtida pensionärerna.

Mot bakgrund härav *frågar kommissionen* hur EU kan stödja medlemsstaternas insatser för att få pensionssystemen att räcka till i ökad utsträckning och om EU bör försöka att närmare ange vad som avses med en tillräcklig pensionsinkomst. Vidare frågar sig kommissionen om det befintliga regelverket på pensionsområdet är tillräckligt för att säkerställa långsiktigt hållbara statsfinanser.

Uppnå en långsiktigt hållbar balans mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär

För närvarande är en person ofta pensionär under en tredjedel av sitt vuxenliv. Denna andel kommer enligt kommissionen att öka avsevärt i framtiden när den förväntade livslängden ökar, såvida inte tiden i arbetslivet förlängs och människor går i pension senare. Mindre än 50 % av alla människor förvärvsarbetar fortfarande vid 60 års ålder. Detta går stick i stäv med medlemsstaternas åtaganden vid Europeiska rådets möte i Barcelona, där man enades om att höja den ålder då människor slutar förvärvsarbete med fem år. Det ligger inte heller i linje med målet i Europa 2020-strategin om att uppnå en förvärvsfrekvens på 75 % och inverkar samtidigt negativt på tillväxtmöjligheterna.

Viktiga åtgärder för att få äldre kvinnor och män att stanna kvar längre i arbetslivet kan vara att alla, oavsett ålder, kön och etniskt ursprung, får tillträde till arbetsmarknaden, ges möjligheter till utbildning och erbjuds anpassningsåtgärder vid funktionsnedsättningar. Åtgärderna kan omfatta en anpassning av de sociala och ekonomiska incitamenten för arbete, inklusive undersökningar av vilken funktion medlemsstaternas skatteregler fyller. Andra åtgärder skulle kunna vara att anpassa behandlingen av olika åldersgrupper på arbetsmarknaden, arbetsförhållandena och attityderna på arbetsmarknaderna och arbetsplatserna samt överväga villkoren för äldre egenföretagare. För att åstadkomma mer långsiktigt bärkraftiga och tillräckliga pensioner är det viktigt att arbetstagarna, och mycket ofta de yngre arbetstagarna, under längre tid har arbeten med löner och arbetstider som ger dem rätt till framtida pensionsrättigheter.

Kommissionen frågar hur en högre faktisk pensionsålder kan uppnås på bästa sätt och vad en höjning av pensionsåldern kan bidra till. Vidare frågar kommissionen om automatiska justeringsmekanismer för befolkningsförändringar bör införas i pensionssystemen för att balansera tiden i arbetslivet med tiden som pensionär och vilken funktion EU kan fylla i detta avseende. Kommissionen frågar sig också hur genomförandet av Europa 2020-strategin kan utnyttjas för att främja längre tid i arbetslivet, framhålla nyttan för företagen och åtgärda diskriminering på grund av ålder på arbetsmarknaden.

Undanröja hinder för rörligheten i EU

Kommissionen framhåller att strategierna och regleringen måste underlätta den fria rörligheten för produktionsfaktorerna, särskilt arbete och kapital, så att resurserna utnyttjas effektivt och gynnsamma förutsättningar för att maximera inkomsterna skapas. En större flexibilitet när det gäller rörlighet på arbetsmarknaden ger ekonomin större möjligheter till anpassning och stärker samtidigt den europeiska sociala modellen. Om den inre marknadens fulla potential frigörs kan detta utmytna i stora fördelar för alla människor.

När direktivet om tjänstepensionsinstitut antogs 2003 var detta ett stort steg framåt. Direktivet gäller dock bara fonderade tjänstepensionssystem och inte ens alla tjänstepensionssystem omfattas (system grundade på avsättningar i bokföringen är t.ex. undantagna). De första erfarenheterna har visat att det fortfarande finns stora hinder för att bedriva gränsöverskridande verksamhet. Hindren innebär att effektivitetsvinster som följer av stordriftsfördelar och konkurrens inte kan utnyttjas till fullo, vilket leder till att pensionskostnaderna ökar och utbudet för konsumenterna begränsas.

EU-förordningarna om samordning av de sociala trygghetssystemen har skyddat pensionsrättigheterna för EU-medborgare och deras familjemedlemmar som flyttat mellan olika länder under de senaste 50 åren. De nya förordningarna (EG) nr 883/2004 och (EG) nr 987/2009 gäller dock bara lagstadgade pensionssystem och tjänstepensionssystem där rättigheterna

grundas på lagstiftning. De nyligen genomförda nationella reformerna kan därför kräva en utvidgning av samordningsförfordningarna och minimikraven för att förbättra de flyttande arbetstagarnas tillgång till kompletterande pensionsrättigheter inom och mellan medlemsstaterna.

Kommissionen lade under 2005 fram förslag till ett direktiv om minimikrav för förvärv, bibehållande och överföring av kompletterande pensionsrättigheter. Kommissionen ändrade sitt förslag 2007 och lät den aspekt som gällde överföring utgå eftersom den hade rönt motstånd hos vissa på grund av tekniska svårigheter, potentiellt betungande börda eller risk för missbruk. Tonvikten flyttades därmed över på intjänande och bibehållande av pensionsrättigheter. Det har dock ännu inte varit möjligt att uppnå den enighet som krävs i rådet för att anta direktivet.

Kommissionen frågar dels hur direktivet om tjänstepensionsinstitut bör ändras för att förbättra villkoren för gränsöverskridande verksamhet, dels vad som bör ingå i system som omfattas av EU-åtgärder för att undanröja hinder för att flytta pensionsrättigheter. Vidare frågar sig kommissionen om EU åter bör ta upp frågan om rätt att flytta pensioner eller om minimikrav för intjänande och bibehållande av pensionsrättigheter samt om en upplysningstjänst för alla typer av pensionsrättigheter är en bättre lösning.

Tryggare och tydligare pensioner med ökade kunskaper och bättre information

I takt med att pensionssystemen övergår från enkla till komplexa pensionspaket kommer dagens splittrade och ofullständiga EU-regelverk sannolikt inte att räcka till. Enligt kommissionen har reformerna lett till att vissa fonderade pensionssystem, både offentliga och privata, omfattas av EU-lagstiftningen i vissa medlemsstater men inte i andra, att liknande pensionssystem omfattas av olika EU-bestämmelser och att gränserna är otydliga mellan socialförsäkringssystem och privata pensionssystem, mellan yrkesbaserade och individuella pensionsplaner och mellan frivilliga och obligatoriska system. Dessutom fortsätter utvecklingen från förmånsbestämda till avgiftsbestämda system. I dag är närmare 60 miljoner människor i Europa försäkrade i avgiftsbestämda system. En viktig konsekvens är dock att de lägger investerings-, inflations- och livslängdsriskerna på de försäkrade, som befinner sig i ett mindre fördelaktigt läge då de som enskilda personer får bära dessa risker. Internationella diskussioner ger enligt kommissionen anledning att ställa frågan om den nuvarande EU-regleringen kan klara av övergången till avgiftsbestämda system.

När det gäller solvensregler omfattar minimikraven på aktsamhet i direktivet om tjänstepensionsinstitut regler för förmånsbestämda system. När solvens II-direktivet träder i kraft 2012 kommer försäkringsföretagen att omfattas av riskbaserade solvensregler som är indelade i tre delar. Frågan är om dessa nya regler bör tillämpas på tjänstepensionsinstitut. Berörda parter är inte eniga, vilket delvis avspeglar skillnader när det gäller hur tjänstepensionerna är utformade.

Enligt direktivet om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens ska arbetstagarnas rättigheter i kompletterande tjänstepensionssystem skyddas när en arbetsgivare blir insolvent. Medlemsstaterna är dock inte skyldiga att finansiera rättigheterna och inte heller att ge fullständiga garantier, vilket innebär att handlingsutrymmet beträffande skyddets omfattning och form är mycket stort. Direktivet om tjänstepensionsinstitut gäller inte heller företag med pensionsplaner som grundas på avsättningar i bokföringen för utbetalningen av pensionsförmåner till de anställda.

Utvecklingen mot avgiftsbestämda system understryker enligt kommissionen behovet av en öppen och tydlig kommunikation. När valet och ansvaret flyttas över till enskilda personer måste människor kunna förstå informationen för att de ska kunna göra välgrundade val, särskilt eftersom pensionerna har blivit alltmer komplexa. När de avgiftsbestämda systemen ökar i betydelse måste man exempelvis kunna göra välgrundade investeringsval.

Mot bakgrund härav *frågar kommissionen* dels om gällande EU-lagstiftning behöver ses över för att säkerställa en enhetlig reglering och tillsyn av fonderade pensionssystem och pensionsprodukter, dels hur EU-lagstiftning eller regler för god praxis skulle kunna hjälpa medlemsstaterna att uppnå en bättre balans mellan risker, trygghet och kostnader för pensionspararna och pensionsinstituten. Vidare frågar sig kommissionen hur motsvarande solvensregler för pensionsfonder bör se ut och om skyddet enligt EU-lagstiftningen i händelse av att det uppdragsgivande företaget för pensionsplanen blir insolvent bör utvidgas och i så fall hur. Kommissionen frågar sig också om nuvarande minimikrav för den information som ska lämnas om pensionsprodukter bör moderniseras (t.ex. när det gäller jämförbarhet, standardisering och tydlighet) och om EU bör utarbeta ett gemensamt tillvägagångssätt för standardval vid försäkringsanslutning och investeringsval.

Ökad styrning av pensionspolitiken på EU-nivå

Medlemsstaterna ansvarar generellt sett för utformningen och organisationen av sina pensionssystem, men vissa särskilda pensionsområden omfattas direkt av EU:s behörighet. Medlemsstaterna har också framhållit att samarbete kan vara effektivare och ändamålsenligare och att EU-nivån kan tillföra ett mervärde, inte minst eftersom alla EU-länder har liknande utmaningar och eftersom reformpolitiken måste ligga i linje med de befintliga ramarna, t.ex. stabilitets- och tillväxtpakten och Europa 2020-strategin.

Som en del av denna strategi bidrar EU med sådana åtgärder som övervakning, samordning och ömsesidigt lärande. I detta ingår utbyte av god praxis, ömsesidiga granskningar, överenskommelser om mål och indikatorer samt insamling av jämförbar statistik. EU-regelverket omfattar samord-

ning av sociala trygghetsfrågor som rör pensioner, regler för tjänstepensionsfonder, överföring och skydd av kompletterande tjänstepensionsrättigheter vid arbetsgivarens insolvens samt regler för livförsäkringsföretag.

Kommissionen frågar om den politiska samordningen på EU-nivå bör stärkas. Om så är fallet, vilka aspekter behöver då förstärkas för att förbättra utformningen och genomförandet av pensionspolitiken genom ett integrerat angreppssätt? Kan inrättandet av en plattform för integrerad övervakning av alla aspekter av pensionspolitiken vara en del av lösningen för att gå vidare?

Preliminär svensk ståndpunkt m.m.

Av faktagruppmemorian Grönbok om pensioner (2009/10:FPM116) framgår att regeringen ser positivt på att kommissionen presenterat denna grönbok, som enligt regeringen pekar på stora utmaningar framöver. Många av EU:s medlemsstater har genomfört pensionsreformer men ytterligare reformer i pensionssystemen kommer att bli nödvändiga, bl.a. mot bakgrund av starkt försvagade offentliga finanser och den demografiska utvecklingen. Ansatserna om inriktning i grönboken ligger enligt regeringen i linje med Sveriges pensionssystem och den diskussion som förts här. Principiellt anser regeringen emellertid att det är viktigt att den öppna samordningsmetoden även fortsättningsvis ska gälla för pensioner och att nationella förutsättningar ska styra hur systemen utformas. Det är dock viktigt med harmoniserad reglering av företag verksamma på pensionsmarknaden då en starkt inre marknad har potentiella välfärdsvinster. Regeringen vill också understryka arbetsmarknadsparternas ansvar för de svenska tjänstepensionssystemens utformning.

Regeringen, som haft samråd med arbetstagarorganisationerna och pensionärsorganisationerna den 20 respektive 21 oktober 2010, avser att avge ett yttrande till kommissionen den 15 november 2010.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill först erinra om att ett av syftena med utskottens utlåtanden över bl.a. grön- och vitböcker är att skapa debatt och öka offentligheten kring EU-arbetet. Syftet med utskottets granskning av grönboken är således inte att avge yttrande till kommissionen. Utskottet ser därför ingen anledning att i detalj besvara kommissionens frågor.

Beträffande grönboken vill utskottet inledningsvis framhålla att kommissionens analys av konsekvenserna för pensionssystemen av den ekonomiska och finansiella krisen och av den demografiska utvecklingen utgör ett värdefullt bidrag till en europeisk debatt om framtidens pensioner. Utskottet delar kommissionens uppfattning att den nuvarande utvecklingen med bl.a. en åldrande befolkning och tidiga pensionsavgångar är ohållbar

och att medlemsstaterna måste göra mer för att åstadkomma effektivare och tryggare pensionssystem. Pensionssystemens betydelse för statsfinanserna och den gränslösa inre marknaden med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer kan inte nog betonas. Sverige befinner sig dock i den gynnsamma situationen att pensionssystemet har reformerats i grunden så att det blivit mer följsamt mot den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen. Det reformerade systemet, som bygger på livsinkomstprincipen, är vidare avgiftsdefinierat till skillnad från det tidigare ATP-systemet som var förmånsdefinierat, dock med undantag för grundskyddet som är skattefinansierat. En mindre del av pensionen är fonderad, vilket innebär att medlens placering bestäms av den enskilda spararen som väljer vilka fonder som ska förvalta medlen.

Kommissionen ifrågasätter inte medlemsstaternas befogenheter på pensionsområdet, dvs. att utformningen av och innehållet i medlemsstaternas pensionssystem är en nationell angelägenhet. Däremot tyder formuleringen av vissa frågor på att kommissionen inte är främmande för en viss förstärkning av EU-nivån vad gäller pensionsfrågorna. Utskottets uppfattning i frågan är emellertid klar, och härom råder enighet mellan riksdagens alla partier, nämligen att det helt och hållet är respektive medlemsstats ansvar att utforma och bestämma innehållet i det egna pensionssystemet. Utskottet kan därför inte acceptera en utvidgning av eller en förstärkning av EU-nivån. Ett försök från EU att närmare ange t.ex. vad som avses med en tillräcklig pensionsinkomst kan utskottet således inte ställa sig bakom.

Utskottet klargjorde sin uppfattning i frågan redan i sitt yttrande till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet över regeringens skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid. Utskottet anförde då (se 2003/04:SfU2y) att principerna om icke-diskriminering och likabehandling av EU-medborgare liksom krav på likabehandling av kvinnor och män visserligen påverkar utformningen av socialförsäkringssystemen, men att själva utformningen av och innehållet i medlemsländernas socialförsäkringssystem är en nationell fråga. Enligt utskottets mening fanns, på vissa håll inom EU, tendenser att bitvis vilja föra över frågor som rör de nationella sociala trygghetssystemen till beslutsfattande inom gemenskapen. Utskottet framhöll därför att frågor om den sociala dimensionen när det gäller en gemensam strategi för att modernisera social trygghet handlar om ett samarbete mellan de enskilda medlemsstaterna.

Utskottet har även därefter erinrat om att frågan om socialförsäkringssystemens utformning är en nationell angelägenhet, se bl.a. utskottets yttrande till utrikesutskottet över Lissabonfördraget (2008/09:SfU2y) liksom utskottets yttrande till finansutskottet över EU 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla (2009/10:SfU2y). I det sistnämnda yttrandet anförde utskottet att de övergripande målen för strategin måste vara relevanta och frivilliga, dvs. utformade med respekt för medlemsstaternas

behörighet på området. Utskottet ansåg i likhet med regeringen att den öppna samordningsmetoden, som bygger på mellanstatligt samarbete och således inte innebär harmonisering av lagstiftning, är en lämplig metod.

Den öppna samordningsmetoden som är en metod för att öka kunskapen, utveckla utbytet av information och beprövade erfarenheter, främja nyskapande tillvägagångssätt och utvärdera erfarenheter, är enligt utskottet ett både lämpligt och fullt tillräckligt instrument för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att reformera sina pensionssystem. Utskottet är icke desto mindre av den åsikten att det är angeläget att EU inom denna ram arbetar aktivt för att stödja medlemsstaternas insatser för att få tillräckliga och långsiktigt hållbara pensionssystem.

En av utgångspunkterna för detta arbete bör då vara att öka förvärvsfrekvensen som enligt vad som anges i grönboken i åldern 55–65 år ligger långt från målet på 75 %. En ökning av förvärvsfrekvensen hänger nära samman med frågan om jämställdhet mellan könen. Om kvinnor ges samma förutsättningar som män vad gäller heltidsanställningar och lönevillkor skulle påfrestningarna på pensionssystemen kunna minska samtidigt som pensionärerna ges en rimlig levnadsstandard.

I övrigt delar utskottet regeringens uppfattning att det är viktigt med harmoniserad reglering av företag verksamma på pensionsmarknaden då en stärkt inre marknad har potentiella välfärdsvinster. I likhet med vad som anges i faktapromemoria 2009/10:FPM116 vill utskottet framhålla arbetsmarknadens parter ansvar för det svenska tjänstepensionssystemet.

Särskilt yttrande

Grönboken om pensioner (V)

Christina Høj Larsen (V) anför:

Vi delar till fullo utskottets bedömning att det helt och hållet är respektive medlemsstats ansvar att utforma och bestämma innehållet i det egna pensionssystemet och att en utvidgning av eller förstärkning av EU-nivån inte kan accepteras. Härutöver vill vi anföra följande.

Grönboken beskriver att flera länder har övergått från ett förmånsbaserat system till ett avgiftsbaserat system. De ekonomiska riskerna överförs därmed från staten till de enskilda. De svenska erfarenheterna visar på systemets brister, inte minst efter den senaste finanskrisen. Pensionerna har inte varit trygga, vilket visas av att de har sänkts. Det innebär också att finanskrisen har förstärkts eftersom pensionssystemet inte har fungerat som stabilisator. Krisen medförde också ändringar i beräkningssystemet så att minskningen av pensionerna blev mindre under valåret 2010 än vad den annars skulle ha blivit. Den sammanlagda minskningen kvarstod dock, den slogs bara ut på längre tid. Pensionssystemet klarade således inte den första ekonomiska kris som det utsattes för. Det svenska pensionssystemet har också inneburit ett minskat offentligt sparande. Systemet diskriminerar också kvinnor systematiskt genom sättet att beräkna intjänande av pensionsrättigheter. Lärdomar bör dras av dessa aktuella erfarenheter.

Grönboken tar upp olika aspekter på arbetsmarknaden. Problem finns som gör att många kan få låga pensioner. Det gäller t.ex. olika former av atypiska arbeten, tillfälliga arbeten och deltidsarbeten. Det är av väsentlig betydelse att arbetsmarknaden utformas så att medborgarna får ökade möjligheter att intjäna pensionsrättigheter. Möjligheterna till fast anställning på heltid bör därför öka. Pensionsrättigheter bör gälla från första arbetsdagen oavsett anställningsform. Möjligheterna till förvärsarbete bör också öka genom t.ex. tillgång till barnomsorg på olika arbetstider och individuell föräldraförsäkring. De förutsättningar som kvinnor de facto har i arbetslivet och livet i övrigt måste vara en utgångspunkt i utformandet av ett pensionssystem.

Enligt vår uppfattning måste arbetsrätten och anställningsskyddet öka för att bl.a. ge tillräckliga pensioner. Försämringar av arbetsrätten måste därför avvisas och den fria förhandlingsrätten för arbetsmarknadens parter säkras. Vidare bör social dumpning motverkas och effekterna av den s.k. Lavaldomen upphävas.

Vi anser också att avtalade pensioner bör gälla oinskränkta. EU bör därför inte ta upp frågan om rätten att flytta pensionskapitalet.

Dessutom måste arbetsmiljöfrågor för äldre uppmärksammas, t.ex. möjligheten att påverka arbetstidens förläggning. Många över 60 år har kroniska sjukdomar. Med en anpassning av arbetsvillkoren och ett bra

arbetsmiljöarbete kan möjligheterna till fortsatt arbete dock öka. Livslångt lärande ska gälla alla. Däremot bör förslag om att underlätta uppsägningar avvisas. Därtill måste trösklarna till förvärvsarbete för personer med funktionsnedsättningar tas bort, vilket kan öka rörligheten på hela EU:s arbetsmarknad.

Till sist bör den centrala frågan om generell jobbtillväxt uppmärksammas. Det behövs en offensiv ekonomisk politik för att aktiviteten i ekonomin ska öka. Outnyttjade resurser skapar inte tillväxt och därmed inte hållbara och tillräckliga pensioner. Jobbtillväxt måste vara det övergripande målet i den ekonomiska politiken. Den enskildes förvärvsarbete är avgörande för den egna pensionen liksom sysselsättningen och arbetslösheten i nationen är avgörande för utvecklingen av pensionsnivåerna på sikt.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Grönbok med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU, KOM(2010) 365.