


2012-05-31

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

Riksdagen har hänvisat kommissionens vitbok *En agenda för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner*, COM (2012) 55, till socialförsäkringsutskottet för granskning.

Utskottet har för kammaren redovisat sin granskning av vitboken i utlåtande 2011/12:SfU15. Beslut om utlåtandet fattades den 31 maj 2012.

Utlåtandet bifogas.



Claes Mårtensson
Biträdande riksdagsdirektör



Vitbok om pensioner

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande kommissionens Vitbok om en agenda för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner (KOM(2012) 55).

I vitboken har kommissionen presenterat ett flertal förslag till EU-initiativ bl.a. till stöd för medlemsstaternas ansträngningar att skapa balans mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär.

Vid sin granskning av vitboken har utskottet funnit att kommissionens analys av konsekvenserna för pensionsystemen av den ekonomiska och finansiella krisen och av den demografiska utvecklingen i EU är relevant och att det finns behov av att anpassa pensionsåldern till den ökade förväntade livslängden. Vidare behöver åtgärder vidtas som gör det möjligt att stanna kvar längre på arbetsmarknaden. Bland annat behöver arbetsplatser och arbetsorganisation anpassas till äldre arbetstagare samt arbetsmiljön i många fall förbättras. Det är också viktigt att öka möjligheten att kombinera deltidspension och deltidsarbete. Sådana åtgärder är enligt utskottets mening några av de viktigaste för att göra det möjligt att höja pensionsåldern eller att på annat sätt begränsa rätten till pension. Åtgärder mot bristande jämställdhet och åldersdiskriminering är också nödvändiga liksom åtgärder som främjar den fria rörligheten inom EU. Utskottet betonar dock att utformningen av såväl lagstadgade pensioner som tjänstepensioner till alla delar är en nationell angelägenhet.

Liksom regeringen anser utskottet att EU bör verka för en samlad pensionsinformation i medlemsländerna som underlättar besluten som pensions-spararna står inför vad gäller sparande och pensionering. En person får normalt pension från flera olika utbetalare och det är oftast mycket svårt att på egen hand få kunskap om den samlade pensionens storlek. En upplysningstjänst som kan ge information om den samlade pensionen är därför angelägen.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

I ärendet finns ett särskilt yttrande (SD).

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 1 |
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Utskottets granskning | 5 |
| Gällande ordning | 5 |
| Vitbokens huvudsakliga innehåll | 6 |
| Inledning | 6 |
| Aktuella utmaningar på pensionsområdet | 7 |
| Behovet av pensionsreformer | 9 |
| EU-initiativ till stöd för medlemsstaternas ansträngningar | 11 |
| Regeringens bedömning | 13 |
| Utskottet | 14 |
| Särskilt yttrande | 17 |
| Vitbok om pensioner (SD) | 17 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över granskade dokument | 18 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Vitbok om pensioner

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 10 maj 2012

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), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Saila Quicklund (M), David Lång (SD), Wiwi-Anne Johansson (V), Annelie Karlsson (S), Magnus Ehrencrona (MP) och Lars Gustafsson (KD).

Redogörelse för ärendet

I enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen har kommissionens Vitbok om en agenda för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner (KOM(2012) 55) hänvisats till socialförsäkringsutskottet för granskning.

I vitboken har kommissionen presenterat ett flertal förslag till EU-initiativ bl.a. till stöd för medlemsstaternas ansträngningar att skapa balans mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär.

Regeringskansliet har överlämnat faktapromemorian Vitbok om pensioner (2011/12:FPM121) till riksdagen.

Utskottets granskning avser i första hand de avsnitt i vitboken som rör allmänna pensioner. De svenska tjänstepensionerna, dvs. pensioner som kompletterar de allmänna pensionerna, hör inte till utskottets beredningsområde.

Utskottets granskning

Gällande ordning

Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheterna inom EU. I EUF-fördragets artikel 45 regleras den fria rörligheten för arbetstagare. Där anges bl.a. att fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen och innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

För att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare 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 uppbär dubbla förmåner. Däremot har inte EU kompetens att harmonisera medlemsstaternas socialförsäkringssystem. Vilka socialförsäkringsförmåner ett land ska erbjuda sina medborgare liksom nivån på förmånerna är en nationell angelägenhet. Detta regleras i EUF-fördragets artikel 153.

I EUF-fördragets artikel 48 återfinns de grundläggande principerna som rör sociala förmåner, bl.a. rätten att lägga samman perioder och rätten till sociala förmåner vid flytt till ett annat EU-land. Artikeln utgör därmed 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, som bl.a. reglerar samordning av lagstadgade pensionsförmåner, ersatte den 1 maj 2010 två tidigare förordningar. Förordning 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. 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 artikel 151 framgår att unionens och medlemsstaternas mål är att bl.a. åstadkomma ett fullgott socialt skydd och att bekämpa social utslagning.

I artiklarna 153, 156 och 160 finns bestämmelserna om den s.k. öppna samordningsmetoden.

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 artikeln 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 behålla eller införa sådana mer långtgående skyddsåtgärder som är förenliga med fördragen.

Kommissionen ska enligt artikel 156 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 som 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.

Av artikel 160 framgår att rådet, efter att ha hört EU-parlamentet, ska inrätta en rådgivande kommitté för socialt skydd för att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och med kommissionen i fråga om socialt skydd.

Vitbokens huvudsakliga innehåll

Inledning

Kommissionen tar inledningsvis upp den stora utmaning för pensionssystemen som en åldrande befolkning innebär för alla medlemsstater. Tillräckliga pensioner kan enligt kommissionen inte garanteras om inte både kvinnor och män stannar kvar i arbetslivet längre och sparar mer, när livslängden ökar. Den förväntade livslängden vid födelsen beräknas ha ökat med 7,9 år för män och med 6,5 år för kvinnor 2060, jämfört med 2010. Detta är enligt kommissionen ett angeläget problem eftersom efterkrigstidens stora barnkullar nu uppnår pensionsåldern och den arbetsföra befolkningen i EU börjar krympa. Varje år ökar befolkningen i åldern 60 år och äldre med cirka två miljoner människor, vilket är dubbelt så många som i

slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet. Antalet personer i arbetsför ålder (20–59 år) kommer däremot att minska under de kommande årtiondena.

Långsam ekonomisk tillväxt, budgetunderskott, skuldbördor, instabila finansmarknader och låg sysselsättning till följd av den finansiella och ekonomiska krisen har gjort det svårare för alla pensionssystem att hålla sina utfästelser. Pensionssystem som bygger på fördelningsprincipen påverkas av lägre sysselsättning eftersom pensionsavgifterna minskar. Fonderade pensionssystem påverkas genom fallande värden på tillgångarna och sämre avkastning. Det är därför mer angeläget än någonsin att utarbeta och införa heltäckande strategier för att anpassa pensionssystemen till de ändrade ekonomiska och demografiska förhållandena. Utmaningen är enorm, men enligt kommissionen inte omöjlig att möta om rätt politik förs.

När medlemsstaternas ekonomier och samhällen blir alltmer sammanflätade får resultaten av ländernas nationella pensionspolitik och reformer allt större konsekvenser bortom nationsgränserna. Det innebär enligt kommissionen att pensionsfrågan börjar bli en gemensam angelägenhet i EU.

Aktuella utmaningar på pensionsområdet

Säkra pensionssystemens långsiktiga bärkraft

Pensionerna utgör en stor och växande andel av de offentliga utgifterna – i genomsnitt över 10 procent av BNP i dag – och denna andel kan öka till 12,5 procent fram till 2060 i EU som helhet. Men eftersom utgifterna för de offentliga pensionerna i dag varierar från 6 procent av BNP i Irland till 15 procent i Italien är ländernas situation mycket olika även om de står inför liknande demografiska utmaningar. Under det senaste årtiondet har betydande framsteg gjorts i fråga om pensionsreformer men i många fall krävs ytterligare reformer.

Behålla tillräckliga pensionsförmåner

Pensioner – mestadels offentliga – är den huvudsakliga inkomstkällan för äldre människor, som utgör en stor och växande andel av befolkningen i EU (120 miljoner människor eller 24 procent). Grundtanken med pensionssystemen är att ge en tillräcklig pensionsinkomst så att äldre människor kan ha en rimlig levnadsstandard och vara ekonomiskt oberoende. Detta mål har i princip uppnåtts i hela EU, även om stora brister kvarstår. Personer som fyllt 65 år har en inkomst på nära 94 procent av genomsnittet för befolkningen som helhet. Ändå faller ca 22 procent av alla kvinnor över 75 år under gränsen för ”risk för fattigdom”.

De pensionsreformer som genomförts har ofta lett till ett bättre eller bibehållet skydd mot fattigdom, men kommer i de flesta fall att resultera i en lägre kompensationsgrad (pensionen i förhållande till tidigare inkomst) i framtiden. Den förväntade minskningen av kompensationsgraden grundar

sig dock på en oförändrad pensionsålder. Ett längre yrkesliv kan enligt kommissionen bidra till att kompensationsgraden behålls eller till och med höjs. Kompletterande pensionssparande kan också bidra.

Öka kvinnors och äldre arbetstagares arbetskraftsdeltagande

Den s.k. äldreförsörjningskvoten (befolkningen över 65 år i förhållande till befolkningen i åldern 15–64 år) kommer att öka från 26 procent under 2010 till 50 procent under 2050. Men den verkliga frågan handlar om ekonomisk försörjningsbörda, dvs. antalet arbetslösa och pensionärer i förhållande till antalet förvärvsarbetande. Om EU lyckas nå sysselsättningsmålet enligt Europa 2020-strategin på 75 procent i åldersgruppen 20–64 år och ytterligare framsteg görs under perioden 2020–2050, kommer den ekonomiska försörjningskvoten bara att öka från dagens 65 procent till 79 procent under 2050.

I dag lever människor ungefär en tredjedel av sina liv som pensionärer, och denna andel kommer i framtiden att öka i takt med livslängden om samma politik förs som i dag. Olika möjligheter till tidigt utträde från arbetsmarknaden har resulterat i att äldre arbetstagare (i åldern 55–64 år) i EU hade en sysselsättningsgrad på mindre än 50 procent under 2010. Bakom detta EU-genomsnitt varierar dock nivån betydligt mellan medlemsstaterna, från 30,2 procent i Malta till 70,5 procent i Sverige. Sysselsättningsgraden bland äldre kvinnor (38,6 procent) är också betydligt lägre än bland män (54,6 procent). Trenden mot allt tidigare pensionering under de senaste årtiondena har dock brutits. Sysselsättningsgraden i åldersgruppen 55–64 år ökade i EU-27 från 37,7 procent under 2001 till 46,3 procent under 2010.

För att reformerna för höjd pensionsålder ska få det resultat som avses måste man dock skapa bättre möjligheter för äldre kvinnor och män att stanna kvar på arbetsmarknaden.

Medlemsstaternas och EU:s roll på pensionsområdet

I vitboken anges att det är medlemsstaterna som har det huvudsakliga ansvaret för att utforma sina pensionssystem enligt sina förhållanden. Enligt EUF-fördraget ska EU dock understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom socialt skydd (artikel 153) och vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet beakta de krav som är förknippade med garantier för ett fullgott socialt skydd (artikel 9).

Hittills har EU behandlat mycket specifika frågor som rör pensioner på ett ganska splittrat sätt, t.ex. när det handlar om att undanröja hinder för den fria rörligheten för personer, fastställa hur privata pensionsbolag kan dra fördel av den inre marknaden och främja jämställdhet. Med tanke på omfattningen av de makroekonomiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade utmaningarna på pensionsområdet och hur dessa samverkar är det enligt kommissionen nu nödvändigt att utarbeta en mer övergripande strategi.

Behovet av pensionsreformer

I kommissionens årliga tillväxtöversikter 2011 och 2012 anges riktlinjer för pensionsreformer som bidrar till tillväxtfrämjande konsolidering av de offentliga finanserna och som säkerställer tillräckliga och långsiktigt bärkraftiga pensioner. För att dessa mål ska uppnås krävs en bättre balans mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär och insatser för att främja det kompletterande pensionssparandet. Mer specifikt rekommenderar kommissionen att man

- a) anpassar pensionsåldern till den ökade förväntade livslängden
- b) begränsar tillgången till förtida pension och andra möjligheter till tidigt utträde från arbetsmarknaden
- c) stöder ett längre yrkesliv genom att ge bättre tillgång till livslångt lärande, anpassar arbetsplatserna till ökad mångfald i arbetsstyrkan, skapar sysselsättningsmöjligheter för äldre arbetstagare och stöder ett hälsosamt åldrande
- d) inför samma pensionsålder för kvinnor och män, och
- e) stöder uppbyggnad av kompletterande pensionssparande.

Anpassa pensionsåldern till den ökade förväntade livslängden

Att höja pensionsåldern handlar enligt kommissionen inte om att spela ut generationerna mot varandra utan om att hitta rätt balans mellan unga och äldres intressen. Det är just de medlemsstater som har högst sysselsättningsgrad bland äldre arbetstagare som också har den lägsta ungdomsarbetslösheten. På längre sikt är antalet arbetstillfällen inte konstant utan varierar, i synnerhet med utbudet på kvalificerad arbetskraft, som är en viktig faktor för ekonomisk tillväxt. Den ökade tillgången på erfarna äldre arbetstagare kommer att stärka EU:s tillväxt och därigenom skapa nya möjligheter och bättre levnadsvillkor för både unga och gamla.

Begränsa tillgången till förtida pension

Pensionsreformer som syftar till att få människor att stanna kvar på arbetsmarknaden längre måste enligt kommissionen också inriktas på att få bort olika möjligheter till förtida pension som inte är berättigade, oavsett om det handlar om alla anställda eller särskilda yrken. I vissa medlemsstater medger det lagstadgade pensionssystemet att arbetstagare med fullständiga avgiftsperioder går i pension före den normala pensionsåldern. Om möjligheten till förtida pension tas bort är det viktigt att se till att de arbetstagare som berörs faktiskt kan stanna kvar längre i arbetslivet eller, om det inte är möjligt, att de får en tillräcklig inkomsttrygghet.

Stödja ett längre arbetsliv

En gradvis avveckling av möjligheten till förtida pension och en höjd pensionsålder måste kompletteras med åtgärder som gör det möjligt för människor att stanna kvar längre på arbetsmarknaden, t.ex. lämpliga åtgärder för

bättre hälsa och åtgärder på arbetsplatser och på arbetsmarknaden. Dessutom bör man se över omotiverade bestämmelser om obligatorisk pensionsålder, främja hälsa och säkerhet i arbetet, skapa tillgång till livslångt lärande, anpassa arbetsplatsen till äldre arbetstagares behov och utveckla möjligheterna till flexibla arbetsformer, t.ex. genom att göra det möjligt att kombinera deltidarbete och deltidspension.

Det är också viktigt att ta bort de negativa incitamenten för arbete och längre yrkesliv för kvinnor och män i skatte- och förmånssystemen. Med tanke på de betydande skillnaderna i sysselsättningsgrad för kvinnor och män i åldern 55–64 år måste alla initiativ ta särskild hänsyn till jämställdhetsaspekten på ett längre yrkesliv och ett aktivt åldrande, bl.a. sådana åtgärder som gör det lättare att kombinera arbete och omsorgsansvar och minskar skillnaderna mellan könen i fråga om sysselsättning och lön. Europeiska socialfonden (ESF) kan enligt kommissionen spela en viktig roll när det gäller att öka de politiska beslutsfattarnas, arbetsgivarnas och arbetstagarnas förmåga att undanröja hinder för kvinnor och för ett längre yrkesliv samt bana väg för de framsteg som behövs för att öka anställbarheten för äldre arbetstagare av båda könen.

Minska skillnaderna mellan könen när det gäller pensioner

Samma pensionsålder för kvinnor och män kan i betydande utsträckning bidra till att öka arbetskraftsdeltagandet bland äldre arbetstagare och till att ge kvinnor högre inkomst. Denna åtgärd bör därför vidtas utan dröjsmål.

Införandet av samma pensionsålder för kvinnor och män bör betraktas i ett större perspektiv med tanke på att skillnaderna i fråga om pensioner beror på skillnader mellan könen när det gäller sysselsättning, lön, avgiftsinbetalningar, avbrott i yrkeslivet och deltidarbete på grund av omsorgsansvar. Dessa kvardröjande ojämlikheter på arbetsmarknaden leder till lägre pensionsförmåner för kvinnor. När det gäller frågan om tillräckliga och långsiktigt bärkraftiga pensioner krävs därför en kombination av pensionspolitiska och sysselsättningspolitiska åtgärder som syftar till att minska skillnaderna mellan könen i fråga om pensionsinkomst.

Utveckla det kompletterande pensionssparandet

Ökad användning av kompletterande pensionssystem kan leda till att personer som flyttar över nationsgränser förlorar en betydande del av sina pensionsförmåner. Endast rätten till lagstadgade socialförsäkringsförmåner garanteras i EU-lagstiftningen (särskilt förordning (EG) nr 883/2004). Det är därför viktigt att vidta åtgärder som förhindrar att kompletterande pensionssystem blir ett hinder för rörligheten i arbetslivet och för arbetsmarknadens flexibilitet.

Personer som arbetar i en annan medlemsstat behöver inte bara få behålla sin rätt till pensionsförmåner som intjänats där. De behöver också få en tydlig överblick över sina förvärvade pensionsrättigheter både enligt lagstadgade pensionssystem och enligt tjänstepensionssystem. Det kan ske

genom att särskilda spårningstjänster inrättas i hela EU, på samma sätt som redan sker i vissa medlemsstater. Sådana spårningstjänster kan ge arbetstagarna exakt och aktuell information om pensionsförmånerna och en prognos om deras framtida pensionsinkomst från lagstadgade pensionssystem och tjänstepensionssystem. Spårningstjänsterna på nationell nivå kan med ett minimum av harmonisering av vissa centrala inslag kopplas till ett EU-system för spårningstjänster.

EU-initiativ till stöd för medlemsstaternas ansträngningar

I vitboken föreslår kommissionen konkreta initiativ på EU-nivå i 20 punkter. Punkterna 1–8 avser initiativ för att skapa balans mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär.

1. Inom ramen för Europa 2020-strategin kommer kommissionen att noga övervaka och uppmuntra till pensions- och arbetsmarknadsreformer som ligger i linje med de årliga tillväxtöversikterna och de landsspecifika rekommendationerna och vars syfte är att leda till senare pensionering, bl.a. genom att pensionsåldern för kvinnor och män snabbt harmoniseras där detta inte redan har gjorts och genom att pensionsåldern kopplas till den förväntade livslängden.

2. Kommissionen kommer att stödja sysselsättningskommittén, kommittén för ekonomisk politik och kommittén för social trygghet i deras multilaterala övervakning av pensionsreformerna och erbjuda ekonomiskt stöd till medlemsstaterna via Progressprogrammet och det framtida programmet för social förändring och innovation, för att främja ömsesidigt lärande och politikutveckling.

3. Kommissionen kommer att be de berörda kommittéerna (bl.a. kommittén för social trygghet och rådgivande kommittén för jämställdhet mellan män och kvinnor) att kartlägga och rekommendera bästa praxis för att minska de könsrelaterade pensionsskillnaderna (bl.a. främjande av lika lön, minimipensionsrättigheter, s.k. omsorgskrediter och delning av pensionsrättigheter vid skilsmässa).

4. Under Europeiska året för aktivt åldrande och solidaritet mellan generationerna 2012 kommer kommissionen dels att arbeta för att öka medvetenheten om fördelarna med och möjligheterna att stanna längre på arbetsmarknaden, dels att stimulera spridningen av god praxis när det gäller hur man kan hantera åldersproblematiken på arbetsplatserna och på arbetsmarknaden.

5. Inom ramen för Europa 2020-strategin kommer kommissionen att öka sitt stöd till politiksamordningen och den gemensamma insatsen för att stödja och uppmuntra äldre arbetstagare, särskilt kvinnor, så att de stannar längre på arbetsmarknaden. Detta kommer att omfatta stöd till det gemensamma arbete som kommittén för social trygghet och sysselsättningskommittén utför när det gäller de könsspecifika hindren för och möjligheterna till ett förlängt arbetsliv, att utveckla arbetsmarknaderna i alla medlemssta-

ter för arbetstagare som befinner sig i slutet av sitt yrkesverksamma liv och projekt som omfattas av det europeiska innovationspartnerskapet för ett aktivt åldrande med bibehållen hälsa.

6. Inom ramen för den sociala dialogen i EU kommer kommissionen att uppmana arbetsmarknadens parter att ta fram metoder för hur man anpassar arbetsplatser och arbetsmarknadspraxis, bl.a. karriärhantering, i synnerhet när det gäller människor med fysiskt krävande arbeten, och därmed främja en förlängning av det yrkesverksamma livet för kvinnor och män. Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor och Europeiska arbetsmiljöbyrån kommer att ge expertrådgivning på EU-nivå.

7. Kommissionen kommer på grundval av sitt förslag om ESF under programperioden 2014–2020 att uppmuntra medlemsstaterna att använda ESF för att stödja ett aktivt åldrande med bibehållen hälsa, inklusive möjligheterna att förena arbete och familjeliv, och noga att övervaka om ESF-programmen effektivt stödjer de reformbehov som har kartlagts på detta område i de landsspecifika rekommendationerna.

8. Kommissionen kommer att samråda med arbetsmarknadens parter om hur omotiverade obligatoriska pensionsåldrar kan ses över i kollektivavtal och nationell lagstiftning.

När det gäller kommissionens initiativ om kompletterande pensionssparande (punkterna 9–19) redovisas här endast ett urval.

10. Kommissionen kommer att uppmana kommittén för social trygghet att undersöka god praxis när det gäller individuella pensionsbesked med syftet att uppmuntra medlemsstaterna att ge enskilda personer bättre information som underlättar deras pensionsplanering och beslut om hur mycket de ska spara genom kompletterande pensionssystem.

16. Kommissionen kommer under 2012 att utvärdera möjligheten att utvidga räckvidden för förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen vad gäller vissa tjänstepensionssystem.

17. Kommissionen kommer att främja utvecklingen av pensionsövervakningstjänster som hjälper människor att hålla sig informerade om de olika pensionsrättigheter som de har intjänat vid olika anställningar. Kommissionen kommer i samband med översynen av direktivet om tjänstepensionsinstitut och förslaget om ett direktiv om överföring av pensioner att överväga hur man kan säkra tillhandahållandet av de uppgifter som krävs för pensionsövervakningstjänsterna och även stödja ett pilotprojekt om gränsöverskridande pensionsövervakning.

Punkt 20 avser förbättringar av EU:s övervakningsberedskap för pensioner och stärkande av synergier mellan politikområdena. Enligt den punkten kommer kommissionen tillsammans med kommittén för ekonomisk politik att ge ut rapporten om den åldrande befolkningen 2012, där de ekonomiska och budgetmässiga konsekvenserna av åldrandet utvärderas. Denna rapport kommer att utgöra grundvalen för den grundliga utvärdering av de offentliga finansernas hållbarhet som enligt planerna ska offentliggöras i kommissionens hållbarhetsrapport 2012.

Tillsammans med kommittén för social trygghet kommer kommissionen under 2012 också att förbereda en rapport om pensionernas tillräcklighet inom ramen för plattformen mot fattigdom.

Regeringens bedömning

Regeringen ser positivt på att kommissionen presenterar en vitbok som fortsätter att främja debatten om de stora utmaningar som pensionspolitiken står inför. 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. Regeringen välkomnar därför den helhetssyn som kommer till uttryck i vitboken. I allt väsentligt delar Sverige den problem- och bakgrundsbeskrivning som lämnas i vitboken och som har sin grund i den demografiska utmaningen. Ansatserna om inriktning i vitboken ligger i linje med Sveriges pensionssystem och den diskussion som förts i Sverige.

Principiellt anser regeringen att det är viktigt att enbart en samordning av politiken ska gälla som styrinstrument för pensioner och att det är de nationella förutsättningarna som ska styra hur systemen utformas. Det är många faktorer vid sidan av pensionerna som påverkar pensionärernas ekonomi och där de nationella förutsättningarna varierar. Det är därför nödvändigt att utformningen av varje lands pensionssystem förblir en nationell angelägenhet.

EU-ramverket för pensioner måste dock ses mot bakgrund av relevanta begränsningar och existerande ramverk inom näraliggande områden. Just när det gäller pensionernas relation till långsiktigt hållbara statsfinansier ser Sverige möjligheter till en starkare samverkan inom det befintliga ramverket för att förbättra jämförande analyser och indikatorer om pensionernas tillräcklighet och hållbarhet.

Regeringen anser också att en helhetsstrategi kring pensioner kan utvecklas ytterligare. Pensionernas tillräcklighet är viktig, men detta kan inte ses isolerat från ett pensionssystemets finansiella hållbarhet. Det är också viktigt att se de långsiktiga pensionsutgifterna, pensionsnivåerna och den offentliga skuldnivån mot bakgrund av de krav som ställs inom stabilitets- och tillväxtpakten.

Det största hotet mot såväl finansiellt hållbara som tillräckliga pensioner är en låg sysselsättningsgrad. Vitbokens fokus på ett längre arbetsliv och på ett arbetsliv som anpassas efter en ökande medellivslängd är därför helt relevant. Bästa formen för anpassningen beror dock på det enskilda pensionssystemets konstruktion och nationella förhållanden. Det måste därför vara en nationell angelägenhet vilken metod som tillämpas. Vidare anser regeringen att mer fokus bör ligga på en förlängning av arbetslivet. Pensionssystemets konstruktion genom starkare kopplingar mellan inbetalda

avgifter och utbetalda förmåner och system med livsinkomstbaserade intjänandetider är viktiga för att stärka arbetslinjen under hela livet och försäkra tillräckliga och långsiktigt bärkraftiga pensioner.

Regeringen stödjer kommissionens arbete med att förbättra konsumentinformationen om pensionsprodukter. Vidare bör EU verka för en samlad pensionsinformation i medlemsländerna som underlättar besluten som pensionsspararna står inför vad gäller sparande och pensionering. En person får normalt pension från flera olika utbetalare och det är oftast mycket svårt att på egen hand få kunskap om den samlade pensionens storlek. En upplysningstjänst som kan ge information om den samlade pensionen är därför angelägen. Initiativ i denna riktning saknas i vitboken.

Regeringen anser att det är viktigt med en harmoniserad reglering av företag som är verksamma på pensionsmarknaden då en starkt inre marknad har potentiella välfärdsvinster. Regeringen vill också understryka arbetsmarknadsparternas ansvar för de svenska tjänstepensionssystemens utformning.

Utskottet

Utskottet vill först erinra om att ett av syftena med utskottens utlåtanden över bl.a. grön- och vitböcker är att skapa debatt och att öka offentligheten kring EU-arbetet. Syftet med utskottets granskning av vitboken är således inte att yttra sig till kommissionen. Därmed saknas skäl att i detalj kommentera innehållet i alla delar av vitboken.

I utlåtande 2010/11:SfU5 över grönboken om pensioner uttryckte utskottet – utifrån formuleringen av vissa frågor i grönboken – farhågor för att kommissionen inte var främmande för en viss förstärkning av EU-nivån vad gäller pensionsfrågorna. Utskottet gjorde emellertid klart att det helt och hållet är respektive medlemsstats ansvar att utforma och bestämma innehållet i det egna pensionssystemet. Utskottet ansåg sig därför inte kunna acceptera en utvidgning av eller en förstärkning av EU-nivån.

Däremot ansåg utskottet att 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 ett både lämpligt och fullt tillräckligt instrument för att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att reformera sina pensionssystem. Utskottet var också 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 borde enligt utskottet vara att öka förvärvsfrekvensen i åldern 55–65 år eftersom den enligt grönboken låg långt från sysselsättningsmålet enligt EU2020-strategin på 75 procent. Utskottet påpekade också att en ökning av förvärvsfrekvensen hänger nära samman med frågan om jämställdhet mellan könen. Om kvinnor fick samma förutsättningar som män

vad gäller heltidsanställningar och lönevillkor skulle påfrestningarna på pensionssystemen minska samtidigt som pensionärerna skulle få en rimlig levnadsstandard.

Kommissionen har nu återkommit i frågan genom att presentera en vitbok om pensioner med ett flertal förslag till EU-initiativ. Kommissionen framhåller visserligen att det är medlemsstaterna som har det huvudsakliga ansvaret för att utforma sina pensionssystem, men då utformningen av såväl lagstadgade pensioner som tjänstepensioner till alla delar är en nationell angelägenhet ställer sig utskottet frågande till detta uttalande och undrar om det inom kommissionen ändock finns en ambition att stärka EU-nivån på medlemsstaternas bekostnad när gäller pensionssystemens utformning. Utskottet vill, i likhet med regeringen, påpeka att det är många faktorer vid sidan av pensionerna som påverkar pensionärernas ekonomi och där de nationella förutsättningarna varierar. Det är av det skälet nödvändigt att utformningen av varje lands pensionssystem förblir en nationell angelägenhet.

Utskottet kan konstatera att kommissionen avser att påtagligt öka aktiviteterna på EU-nivån i akt och mening att främja tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner. Dessa initiativ handlar emellertid företrädesvis om att övervaka och uppmuntra till olika reformer, att kartlägga och rekommendera bästa praxis, att stödja berörda kommittéer och samråda med arbetsmarknadens parter eller liknande, dvs. de ligger inom ramen för den öppna samordningsmetoden och torde inte innebära någon inskränkning av den nationella nivån.

Utskottet delar kommissionens analys av konsekvenserna för pensionssystemen av den ekonomiska och finansiella krisen och av den demografiska utvecklingen liksom vad gäller behovet av åtgärder. Därtill har pensionssystemen långsiktigt en stor betydelse för de offentliga finanserna. I övrigt vill utskottet i likhet med regeringen framhålla att det största hotet mot finansiellt hållbara och tillräckliga pensioner är en låg sysselsättningsgrad.

Utskottet anser liksom kommissionen att det är angeläget att anpassa pensionsåldern till den ökade förväntade livslängden och att vidta åtgärder som gör det möjligt för äldre arbetstagare att stanna kvar längre på arbetsmarknaden. Bland annat behöver arbetsplatser och arbetsorganisation anpassas till de äldre arbetstagarna samt arbetsmiljön i många fall förbättras. Det är också viktigt att öka möjligheten att kombinera deltidspension och deltidarbete. Sådana åtgärder är enligt utskottets mening några av de viktigaste för att göra det möjligt att höja pensionsåldern eller att på annat sätt begränsa rätten till pension. Åtgärder mot bristande jämställdhet och åldersdiskriminering är också nödvändiga liksom åtgärder som främjar den fria rörligheten inom EU. När det gäller det senare är förordningarna om samordning av de sociala trygghetssystemen centrala eftersom de möjliggör både sammanläggning av lagstadgade pensionsförmåner som tjänats in i olika medlemsstater och utbetalning av pension till personer bosatta inom EU.

Som redan nämnts avser kommissionen att under 2012 utvärdera möjligheten att utvidga räckvidden för förordning 883/2004 vad gäller vissa tjänstepensionssystem. Om förordningarna utvidgas till att även omfatta tjänstepensioner befarar utskottet att en redan komplicerad och svåröverskådlig materia kommer att bli än mer komplicerad och svåröverskådlig.

Utskottet delar regeringens uppfattning att EU bör verka för en samlad pensionsinformation i medlemsländerna som underlättar besluten som pensionsspararna står inför vad gäller sparande och pensionering. En person får normalt pension från flera olika utbetalare och det är oftast mycket svårt att på egen hand få kunskap om den samlade pensionens storlek. En upplysningstjänst som kan ge information om den samlade pensionen är därför angelägen.

Utskottet vill erinra om att en särskild utredare har fått i uppdrag att analysera de pensionsrelaterade åldersgränserna i det svenska ålderspensionssystemet samt de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv (dir. 2011:34). Vidare ska utredaren lämna förslag och alternativa strategier för hur åldersgränserna ska hanteras samt lämna förslag till åtgärder inom arbetsmiljö eller andra områden som ger förbättrade förutsättningar att arbeta längre upp i åldrarna. Uppdraget ska slutredovisas den 1 april 2013.

Utskottet noterar också att utredningen nyligen har överlämnat delbetänkandet *Längre liv, längre arbetsliv – Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre* (SOU 2012:28). Utredningen har identifierat åtskilliga hinder för ett längre arbetsliv, som behöver bemötas med breda och ömsesidigt förstärkande åtgärder. Slitsamma och enformiga arbeten finns kvar, och de psykosociala besvären i arbetslivet är utbredda. Arbetsförhållanden behöver därför förbättras och anpassas till de äldres behov. Bland de tjänstepensionsregler som kan utgöra hinder för ett längre arbetsliv återfinns, förutom formell pensionsålder, även de åldersrelaterade tjänstepensionspremierna som gör det relativt dyrt att anställa och behålla äldre arbetskraft och arbetsbegränsningar vid uttag av tjänstepension före 65 år. Utredningen anser att regelsystem och institutioner så långt möjligt bör anpassas till de äldres förbättrade förutsättningar och deras växande intresse att arbeta längre, oavsett när och hur de vill ta ut sin allmänna pension och tjänstepension. Parterna på arbetsmarknaden har en avgörande roll för de äldres möjligheter att arbeta längre genom avtalen om tjänstepensioner, anställningsskydd, arbetstider m.m.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Särskilt yttrande

Vitbok om pensioner (SD)

David Lång (SD) anför:

Sverigedemokraterna värnar den svenska lagstiftarens makt över utformningen av svenska pensioner. Modellen för hela vårt sociala skyddsnät och kanske framför allt ålderspensionerna måste även i detaljer vila i väljarnas händer. Ett harmoniserat pensionssystem kan svårligen genomföras utan en harmoniserad arbetsmarknadspolitik, vilket Sverigedemokraterna motsätter sig. För närvarande, och i ljuset av åtstramningspaketen i Grekland, Portugal och Irland, känner Sverigedemokraterna inte heller något förtroende för att lämna över något till EU som har med social trygghet att göra. Sverige ska inte frånhända sig makten över skatter, pensioner och arbetsmarknad till EU:s harmoniseringsapparat.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens vitbok om en agenda för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner, KOM(2012) 55.