



Vitbok om pensioner

Socialdepartementet

2012-03-26

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 55

VITBOK - En agenda för adekvata, säkra och stabila pensioner

Sammanfattning

Vitboken om pensioner kartlägger de gemensamma utmaningar som pensionssystemen i Europa står inför. Medellivslängden de senaste 50 åren har ökat med 5 år. Den förväntade livslängden vid födseln beräknas ha ökat med ytterligare 7,9 år för män och med 6,5 år för kvinnor 2060, jämfört med 2010. Kombinerat med låga födelsetal kommer det att innebära att antalet personer i arbetsför ålder per pensionär (person över 65 år) halveras från dagens fyra personer till två personer 2060.

Konsekvenserna av den allt äldre befolkningen har förvärrats av den aktuella finansiella och ekonomiska krisen. Långsam ekonomisk tillväxt, budgetunderskott och skuldbördor, instabila finansmarknader och låg sysselsättning har gjort det svårare för alla pensionssystem att hålla utfästelserna när det gäller pensionerna. I vitboken anses att utmaningen ligger i att skapa en balans mellan avgifter och förmåner och mellan antalet förvärvsaktiva avgiftsinbetalare och antalet pensionerade förmånstagare för att säkra pensionssystemens tillräcklighet och långsiktiga bärkraft.

Kommissionen hänvisar till den trehövdade strategin som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Stockholm 2001 för att åtgärda konsekvenserna på de offentliga finanserna av åldrandet befolkningar; att snabbt minska skuldsättningen, att höja sysselsättningen och produktiviteten samt att reformera de sociala trygghetssystemen. De hänvisar också till förstärkningen av denna strategi inom ramen för EU2020 strategin som syftar till ett grönare och konkurrenskraftigare ekonomisk tillväxt som stimulerar till en ekonomi med hög sysselsättning och med social och territoriell sammanhållning. Utifrån dessa strategier tas följande utmaningar upp gällande pensionssystemen:

1. Att säkerställa långsiktigt finansiellt hållbara pensionssystem och bromsa de skenande pensionsutgifterna.
2. Att bibehålla tillräckliga och adekvata pensionsförmåner och säkra att reformer inte leder till för låga pensioner
3. Att öka kvinnors och äldre arbetstagares arbetskraftsdeltagande och åldern för utträdet från arbetsmarknaden.

Utifrån dessa utmaningar hänvisar vitboken till behovet av pensionsreformer som rekommenderas i kommissionens årliga tillväxtöversikter för 2011 och 2012. Specifikt rekommenderar kommissionen att man

1. anpassar pensionsåldern till den ökande förväntade livslängden,
2. begränsar tillgången till förtida pension och andra möjligheter till tidigt utträde från arbetsmarknaden,
3. 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,
4. inför samma pensionsålder för kvinnor och män, och
5. stöder uppbyggnad av kompletterande pensionssparande.

Medan vitboken vidhåller att det är medlemsstaterna som har det huvudsakliga ansvaret för att utforma sina pensionssystem enligt sina förhållanden, framhäver Kommissionen ansvaret på EU nivå. Kommissionen avser att utnyttja en rad olika politiska instrument för att främja tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner på ett heltäckande sätt.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade den 7 juli 2010 en grönbok om pensioner. Syftet med grönboken var att, i ett tidigt skede, inleda en europeisk debatt om de huvudutmaningar som pensionssystemen står inför samt hur EU kan stödja medlemsstaternas insatser för att garantera tillräckliga och långsiktigt bärkraftiga pensioner. Remissvaren på grönboken från hundratals instanser (regeringar, arbetsmarknadsparter, EU-parlamentet m.fl.) samlades in och har diskuterats vid olika tillfällen i ministerrådet EPSCO.

Vitboken publicerades den 16 februari 2012 och bygger vidare på konsultationen om pensioner som påbörjades i grönboken.

Syftet med vitboken är att presentera konkreta initiativ på EU nivå för att stödja pensionsreformer. Initiativen har utformats utifrån diskussionen som påbörjades i grönboken med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU (KOM (2010) 365 slutlig).

I vitboken föreslås tjugo förstärkande initiativ som innefattar lagstiftning, finansiering till medlemsländerna samt en förstärkt möjlighet till politisk samordning och övervakning inom ramen för EU2020-strategin och den europeiska planeringsterminen, särskilt genom de landspecifika rekommendationerna.

Föreslagna initiativ i vitboken

Initiativ för att skapa balans mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär:

A. Samordning

- 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 landspecifika 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 be de berörda utskotten (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, minimi pensionsrättigheter, "omsorgskrediter" och delning av pensionsrättigheter vid skilsmässa).
- 3) 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 spridning av god praxis när det gäller hur man kan hantera åldersproblematiken på arbetsplatserna och på arbetsmarknaden.
- 4) Inom ramarna 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 sysselsättningsutskottet utför när

det gäller de könsspecifika hindren för och möjligheterna till ett förlängt arbetsliv, utveckling av arbetsmarknaderna i alla medlemsstaterna 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.

- 5) Inom ramarna för den sociala dialogen i EU kommer kommissionen att uppmana arbetsmarknadens parter att ta fram metoder för anpassning av arbetsplats 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 män och kvinnor. Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor och Europeiska arbetsmiljöbyrån kommer att ge expertrådgivning på EU-nivå.
- 6) Kommissionen kommer att samråda med arbetsmarknadens parter om hur omotiverade obligatoriska pensionsåldrar kan ses över i kollektivavtal och i nationell lagstiftning.

B. Finansiering

- 7) 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 Progress-programmet och det framtida programmet för social förändring och innovation, för att främja ömsesidigt lärande och politikutveckling.
- 8) Kommissionen kommer på grundval av sitt förslag om Europeiska socialfonden under programperioden 2014–2020 att uppmantra medlemsstaterna att använda Europeiska socialfonden för att stödja ett aktivt åldrande med bibehållen hälsa, inklusive möjligheterna att förena arbete och familjeliv, och den kommer noga att övervaka om ESF-programmen effektivt stöder de reformbehov som har kartlagts på detta område i de landspecifika rekommendationerna.

Initiativ för utveckling av kompletterande privat pensionssparande

A. Samordning

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

- 10) Kommissionen kommer senast under 2013 att lägga fram ett initiativ som ska höja kvaliteten på pensionsprodukter inom den tredje pelaren för både kvinnor och män samt förbättra konsumentinformationen och skyddsstandarderna via frivilliga uppförandekoder och eventuellt ett EU-certifieringssystem för sådana produkter, vilket där så är lämpligt bygger på åtgärder för att förbättra informationen till konsumenterna (planerade till 2012) om så kallade paketerade investeringsprodukter för icke-professionella investerare.
- 11) Kommissionen kommer i samarbete med ett antal aktörer, t.ex. arbetsmarknadens parter och pensionssektorn samt rådgivande organ såsom pensionsforumet och rådgivande kommittén för lika möjligheter för kvinnor och män, att ta fram en uppförandekod för god praxis för tjänstepensionssystem (andra pelaren) som ska se på sådana frågor som bättre täckning för arbetstagarna, utbetalningsskedet, riskdelning och riskbegränsning, kostnadseffektivitet och motståndskraft vid kriser.
- 12) Kommissionen kommer att undersöka om skattereglerna rörande i) gränsöverskridande överföringar av tjänstepensionskapital och livförsäkringskapital, ii) avgifter för livförsäkring vilka inbetalas till pensionsbolag som är etablerade i ett annat EU-land och iii) avkastning av pensionsbolags och livförsäkringsbolags gränsöverskridande investeringar, bl.a. deras inkomster från fast egendom och kapitalvinster, utgör diskriminerande skattemässiga hinder för gränsöverskridande rörlighet och gränsöverskridande investeringar; om så krävs kommer kommissionen att inleda överträdelseförfaranden. Kommissionen och medlemsstaterna kommer också att diskutera hur man kan minska risken för dubbelbeskattning av gränsöverskridande pensionsutbetalningar (eller för att de inte alls beskattas).
- 13) Kommissionen kommer att undersöka behovet av att få bort avtalsrättsliga hinder för utformning och distribution av livförsäkringsprodukter med sparande/investeringsfunktioner, i syfte att underlätta gränsöverskridande distribution av vissa privata pensionsprodukter.

B. Finansiering

- 14) Kommissionen kommer från och med 2012 att samarbeta med medlemsstaterna för att med utgångspunkt i bästa praxis utvärdera och optimera verkan och kostnadseffektiviteten av skatteincitament och andra incitament till privat pensionssparande, bl.a. bättre målinriktning av incitament för enskilda personer som annars inte skulle bygga upp tillräcklig pension. Den kommer också att erbjuda ekonomiskt stöd till de medlemsstater och arbetsmarknadsparter

som vill utforma kostnadseffektiva kompletterande pensionssystem, för att hjälpa dem att utnyttja andra länders erfarenheter och goda praxis.

2011/12:FPM121

- 15) 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 den kommer att stödja ett pilotprojekt om gränsöverskridande pensionsövervakning.

C. Lagstiftning

- 16) Kommissionen kommer 2012 att lägga fram ett förslag till lagstiftning om översyn av direktivet om tjänstepensionsinstitut. Syftet med översynen är att bibehålla lika villkor i förhållande till Solvens II och ytterligare främja gränsöverskridande verksamhet på detta område samt att bidra till att förbättra tillhandahållandet av pensioner i EU som helhet. Detta kommer att bidra till att lösa de problem som följer av en åldrande befolkning och en ökad offentlig skuldsättning.
- 17) Kommissionen kommer under 2012 att ta initiativ till att säkerställa ett mer effektivt skydd av arbetstagarnas tjänstepensionsrättigheter i händelse av att arbetsgivaren blir insolvent, på grundval av artikel 8 i direktiv 2008/94/EG, med beaktande av en övergripande bedömning av dess genomförande i hela EU och EU-domstolens rättspraxis.
- 18) Kommissionen kommer under 2012 att i nära samarbete med rådet och Europaparlamentet återuppta arbetet med ett direktiv om överföring av pensioner, där det fastställs minimistandarder för inbetalning och bibehållande av kompletterande pensionsrättigheter. Samtidigt som kommissionen främjar gränsöverskridande pensionsrörlighet för alla yrken, kommer den också att fortsätta det pågående arbetet med en gemensam europeisk pensionsfond för forskare.
- 19) 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.

A. Samordning

- 20) Kommissionen kommer tillsammans med kommittén för ekonomisk politik att ge ut rapporten om den åldrande befolkningen 2012, där de ekonomiska och budgetmässiga konsekvenserna av åldrandet utvärderas, och den kommer att utgöra grundvalen för den grundliga utvärdering av de offentliga finansernas hållbarhet som enligt planerna ska offentliggöras i kommissionens hållbarhetsrapport 2012. Kommissionen kommer tillsammans med kommittén för social trygghet under 2012 också att förbereda en rapport om pensionernas tillräcklighet, som inom ramarna för plattformen mot fattigdom kan hjälpa medlemsstaterna med utvärderingen av hur väl deras pensionssystem för kvinnor och män kommer att räcka.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Vitboken påverkar inte gällande rätt men aviserar kommande direktivförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Vitboken medför inte några budgetära konsekvenser. Någon konsekvensanalys är i nuläget inte genomförd eftersom vitboken inte innehåller några konkreta förslag att ta ställning till.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

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, bland annat 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 förutsättningar 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 fråga om nationell kompetens.

EU-ramverket för pensioner måste dock ses mot bakgrund av relevanta begränsningar och existerande ramverk inom närliggande områden. Just när det gäller pensionernas relation till långsiktigt hållbara statsfinanser ser Sverige möjligheter till ett 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 viktigt 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 gällande sitt sparande och sin 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 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.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2011/12:FPM121

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Vitboken är inte ett konsultativt dokument men dess innehåll kommer att diskuteras med berörda myndigheter och organisationer.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej applicerbar på vitboken.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej applicerbar på vitboken.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under 2012 kommer vitboken att behandlas i rådet, det är dock ännu oklart i vilken form. Därutöver avser regeringen att bevaka de föreslagna initiativen och återkommer i frågan av dessa när de realiseras.

4.2 Fackuttryck/termer