



Grönbok om pensioner

Socialdepartementet

2010-09-08

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 365

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

Sammanfattning

Den demografiska utvecklingen med en allt äldre befolkning i Europa och 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 angående utformningen av framtidens pensionssystem så att dessa mål nås. Syftet är också att undersöka hur EU kan stödja medlemsstaterna i deras arbete med att nå målen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

-

1.2 Förslagets innehåll

Syftet med grönboken är 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. Meningen är att debatten ska ske i form av omfattande samråd.

Grönboken innehåller, förutom en inledning, fyra avsnitt:

2. De största utmaningarna

Under avsnitten tre och fem ställer kommissionen ett antal frågor som de uppmanar medlemsstaterna att besvara, samt eventuellt lämna kompletterande synpunkter. Synpunkterna ska lämnas till Kommissionen senast den 15 november 2010.

2. De största utmaningarna

2.1 Den allt äldre befolkningen

Europas befolkning i arbetsför ålder beräknas minska från och med 2012. Samtidigt har medellivslängden de senaste 50 åren ökat med 5 år. De senaste befolkningsprognoserna visar att en ytterligare ökning med cirka 7 år kan ske fram till 2060. 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.

Den nuvarande utvecklingen är ohållbar. Konsekvenserna av den allt äldre befolkningen, som har förvärrats av den ekonomiska krisen, kommer sannolikt att minska den ekonomiska tillväxten och sätta press på de offentliga finanserna. När människor lever längre måste de också arbeta längre. Kommissionen hänvisar även 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 pensionssystemen.

2.2 Förändringar i pensionssystemen

Medlemsstaternas system varierar betydligt och de flesta länder har, under den senaste tioårsperioden, reformerat sina pensionssystem så att de har blivit mer bärkraftiga på lång sikt. Kommissionen menar att dessa reformer har bidragit till en högre faktisk pensionsålder och att medlemsstaterna har försökt att trygga tillräckliga pensioner och på ett bättre sätt anpassa systemen till förändringar på arbetsmarknaden. Samtidigt har reformerna inneburit att enskilda människor får ta ett större ansvar för pensionsutfallet. Människor har fått större valmöjligheter, men är också utsatta för högre risker. Exempelvis kan en övergång till längre intjänandetid innebära att det för personer med avbrott i karriären, t.ex. för att vårda sjuka anhöriga eller p.g.a. arbetslöshet, kan ge lägre pensioner. I många medlemsstater är också behovet stort av ytterligare reformer mot bakgrund av de stora demografiska förändringarna.

2.3 Konsekvenser av den finansiella och ekonomiska krisen

Den finansiella och ekonomiska krisen har i hög grad förvärrat det grundproblem som en åldrande befolkning utgör och många medlemsstaters budgetar är under stark press. Försvagningen av de offentliga finanserna motsvarar 20 år av finanspolitisk konsolidering. Krisen kommer att sätta ytterligare press på pensionsutgifterna på lång sikt eftersom tillväxten blir lägre och det råder stor osäkerhet om den ekonomiska återhämtningen. Flera åtgärder förutses mot bakgrund av detta bl.a. åtgärder för att uppnå tillräcklighet i pensionerna, åtgärder för att förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna, ökade ansträngningar för att höja den faktiska pensionsåldern m.m.

3. Prioriteringar för en ny pensionspolitik i EU

De övergripande målen för pensionsreformer är att se till att pensionssystemen är tillräckliga och långsiktigt bärkraftiga. Alla delar av den trehövdade Stockholmsstrategin är nödvändiga att implementera för att pensionssystemen ska fungera.

3.1 Tillräckliga och långsiktigt bärkraftiga pensioner

Tillräcklighet och långsiktig bärkraft är två sidor av samma mynt. På lång sikt och när snabba anpassningar kan visa sig nödvändiga kan ett system som inte är långsiktigt bärkraftigt inte trygga tillräckliga pensioner. Frågorna om tillräckliga och långsiktigt bärkraftiga pensioner måste därför behandlas samtidigt. Ytterligare reformer behövs såväl för att åtgärda bristande tillräcklighet som för att uppnå långsiktig bärkraftiga pensionssystem. Eftersom kompensationsgraden i de offentliga pensionssystemen i de flesta fall kommer att minska behövs möjligheter till utökad pensionsrätt t.ex. genom att möjliggöra längre arbetsliv. Även ytterligare reformer för att förbättra hållbarheten är brådskande. Med hänsyn till den allvarliga situationen för statsfinanserna och den förväntade ohållbara ökningen av statsskulderna med en oförändrad politik kommer budgetkonsolideringen att utgöra en tvingande begränsning för all politik, inklusive pensionspolitik.

Kommissionens frågor:

- Hur kan EU stödja medlemsländernas insatser för att få pensionssystemen att räcka till i ökad utsträckning? Bör EU försöka ange närmare vad som avses med en tillräcklig pensionsinkomst?
- Är det befintliga EU-regelverket på pensionsområdet tillräckligt för att säkerställa långsiktigt hållbara statsfinanser?

3.2 Uppnå en långsiktig hållbar balans mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär

2009/10:FPM116

Antalet år som pensionär har ökat betydligt det senaste seklet men det är stora skillnader mellan medlemsstaterna. För närvarande är en person ofta pensionär under en tredjedel av sitt vuxna liv. Denna andel kommer att öka vartefter medellivslängden ökar. För att uppnå balans mellan tiden i arbete och tiden som pensionär behöver tiden i arbetslivet förlängas och människor pensioneras senare. Utan dessa åtgärder väntar en smärtsam kombination av lägre förmåner och högre pensionsavgifter. Många medlemsstater har redan beslutat om en höjd pensionsålder.

Kommissionens frågor:

- Hur kan en högre faktisk pensionsålder uppnås på bästa sätt och vad kan en höjning av pensionsåldern bidra till? Bör automatiska justeringsmekanismer för befolkningsförändringar införas i pensionssystemen för att balansera tiden i arbetslivet med tiden som pensionär? Vilken funktion kan EU fylla i detta avseende?

- Hur kan genomförandet av Europa 2020-strategin utnyttjas för att främja längre tid i arbetslivet, framhålla nyttan för företagen att åtgärda diskriminering på grund av ålder på arbetsmarknaden?

3.3 Undanröja hinder för rörligheten i EU

Strategierna och regleringen måste underlätta den fria rörligheten för produktionsfaktorer, framförallt arbete och kapital, så att resurserna utnyttjas effektivt. En större flexibilitet när det gäller rörlighet på arbetsmarknaden ger ekonomin större möjligheter till anpassning och stärker samtidigt den europeiska sociala modellen.

Trots att direktivet för tjänstepensionsinstitut antogs 2003 visar erfarenheterna att det fortfarande finns stora hinder för att bedriva gränsöverskridande verksamhet på tjänstepensionsområdet. 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. För att undanröja hinder för rörligheten kan det bl.a. krävas en översyn av direktivet om tjänstepensionsinstitut.

De nyligen genomförda nationella reformerna kan också kräva en utvidgning av EU-förordningarna om samordning och minimikraven för att förbättra de flyttande arbetstagarnas tillgång till kompletterande pensionsrättigheter inom och mellan medlemsstaterna.

Ytterligare behov av åtgärder beror på att betydelsen av olika typer av fonderade system ökar. Bör t.ex. även lagstadgade fonderade system omfattas av EU-åtgärderna?

- Hur bör direktivet om tjänstepensionsinstitut ändras för att förbättra villkoren för gränsöverskridande verksamhet?
- Vad bör ingå i system som omfattas av EU-åtgärder för att undanröja hinder för att flytta pensionsrättigheter?
- Bör EU åter ta upp frågan om rätt att flytta pensioner, eller är minimikrav för intjänande och bibehållande av pensionsrättigheter samt en upplysningstjänst för alla typer av pensionsrättigheter en bättre lösning?

3.4 Tryggare och tydligare pensioner med ökade kunskaper och bättre information

Trygga pensioner är en viktig del av tillräckliga pensioner men den skilda utvecklingen av medlemsstaternas pensionssystem och utvecklingen mot mer komplexa och avgiftsbestämda system väcker nya politiska frågor angående regleringen på EU-nivå.

Kommissionens frågor:

- Behöver gällande EU lagstiftning ses över för att säkerställa en enhetlig reglering och tillsyn av fonderade (dvs. med stöd av en fond av tillgångar) pensionssystem och pensionsprodukter? Om så är fallet, vilka aspekter?
- Hur skulle EU-lagstiftning eller regler för god praxis hjälpa medlemsstaterna att uppnå en bättre balans mellan risker, trygghet och kostnader för pensionsspararna och pensionsinstitutet?
- Hur bör motsvarande solvensregler för pensionsfonder se ut?
- Bör skyddet enligt EU-lagstiftningen i händelse av att det uppdragsgivande företaget för pensionsplanen blir insolvent utvidgas och i så fall hur?
- Bör nuvarande minimikrav för den information som ska lämnas om pensionsprodukter moderniseras (t.ex. när det gäller jämförbarhet, standardisering och tydlighet)?
- Bör EU utarbeta ett gemensamt tillvägagångssätt för standardval vid försäkringsanslutning och investeringsval?

4. Förbättrad EU-statistik avseende pensioner

Den information om pensionssystem som finns tillgängliga från olika källor på nationell nivå och EU-nivå borde kunna göras mer enhetlig. Övervakningen av implicita åtaganden skulle också kunna stärkas så att man kan göra en bättre bedömning av de offentliga och de privata pensionssystemens konsekvenser för statsfinansernas långsiktiga bärkraft.

5. Ökad styrning av pensionspolitiken på EU-nivå

Europa måste ta itu med medborgarnas farhågor om de framtida pensionerna och undersöka hur man kan utforma en strategi som ger tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensioner. Ett bättre utnyttjande av EU-instrumenten bör inkluderas.

2009/10:FPM116

Kommissionens fråga:

- Bör den politiska samordningen på EU-nivå stärkas? Om så är fallet, vilka aspekter behöver 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?

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Grönboken påverkar inte gällande rätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Grönboken bedöms inte medföra några budgetära konsekvenser. Någon konsekvensanalys är i nuläget inte genomförd eftersom grönboken inte innehåller några konkreta förslag att ta ställning till. Om samrådsförfarandet skulle leda till förslag som kan få konsekvenser för statsbudgeten återkommer regeringen till riksdagen i frågan.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser positivt på att kommissionen presenterar en grönbok i denna angelägna fråga. Grönboken 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 i linje med Sveriges pensionssystem och den diskussion som förts i Sverige. 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. Regeringens ståndpunkt kommer att beredas inom Regeringskansliet under hösten 2010 och samråd med berörda svenska intressenter kommer att hållas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2009/10:FPM116

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken kommer att diskuteras med berörda myndigheter och organisationer.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej applicerbart på grönböcker.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej applicerbart på grönböcker.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under hösten 2010 kommer grönboken att beredas inom Regeringskansliet och samråd med berörda myndigheter och organisationer kommer att hållas. Svar till Kommissionen på frågorna i grönboken kommer därefter att lämnas. Regeringens svar lämnas senast den 15 november 2010.

Kommissionen uppmanar alla berörda parter att besvara frågorna i grönboken.

4.2 Fackuttryck/termer

-