

Jon M. Hippe og Sven Iver Steen

Bedre og enklere tjenstepensjon

Prinsipielle og lovmessige sider ved et fornyet regelverk

Jon M. Hippe og Sven Iver Steen

Bedre og enklere tjenstepensjon
Prinsipielle og lovmessige sider ved et fornyet
regelverk

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0382-0 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0383-7 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.no

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Modernisere pensjonsordninger i privat sektor	7
1.1 Innledning.....	7
1.2 Viktige forutsetninger.....	9
1.3 Lov eller avtale?.....	9
1.4 Fortsatt kollektiv tjenestepensjon?	10
2 Tjenestepensjon i privat sektor	11
3 Lovregulering av tjenestepensjon i privat sektor.....	15
3.1 Utgangspunkter	15
3.2 Problemstillinger knyttet til reguleringen av tjenestepensjoner	17
4 Bedre og enhetlige opptjeningsregler.....	21
4.1 Prinsippspørsmålet	21
4.2 Revisjon av regelverket.....	23
5 Etablering av medflytting – egen pensjonskonto	27
5.1 Prinsippspørsmålet.....	27
5.2 Revisjon av regelverket – obligatorisk medflytting	29
5.3 Betaling for administrasjon og forvaltning av pensjonskapitalbevis	30
5.4 Individuell utflytting.....	31
6 Fellesordninger	33
6.1 Prinsippspørsmålet – mulighet for bredere løsninger?	33
6.2 Nødvendige regelendringer	34
7 En pensjonslov – slå sammen innskudd og hybrid	37
8 Oppsummering	39
Referanser	41
Vedlegg: Forslag til lovendringer.....	42

Forord

I lønnsoppgjøret våren 2016 ble spørsmålet om endrede opptjeningsregler og etableringen av en egen pensjonskonto reist uten at partene ble enige om å innarbeide dette i tariffreguleringen. Fra Riksmekleren ble det rettet en henstilling til Statsministeren om å igangsette et lovarbeid. Regjeringen var positiv til å utrede «behovet for å gjøre tilpasninger i lov- og regelverket for tjenestepensjon i privat sektor». En arbeidsgruppe med medlemmer fra Finans- og Arbeids- og sosialdepartementet ble nedsatt og leverte sin rapport 15. desember 2016 (Finansdepartementet 2016). Rapporten ga ikke konkrete forslag til ny regulering, men diskuterte ulike modeller som kan imøtekomme en eller flere av partenes ønsker om ny lovgiving. Hvordan en ny regulering av private tjenestepensjoner vil bli, herunder om det vil bli gjennomført endringer, er pr i dag ikke avklart.

Med utgangspunkt i rapporten fra arbeidsgruppen og den politiske prosessen som pågår, forespurte Handel og Kontor og Fellesforbundet Fafo om en utredning av hvordan regelverksforbedringer og en løsning som sikrer at man kan bytte jobb uten å tape rettigheter konkret kan etableres ved tilpasninger i dagens regelverk. Fafo, ved Jon M. Hippe og Sven Iver Steen i Arntzen de Besche Advokatfirma AS har sammen utarbeidet utredningen.

Rapporten presenterer kort forslag til hvordan en fornying av regelverket kan gjøres innenfor dagens system med kollektiv tjenestepensjon, enten ordningen gjelder for en enkelt bedrift eller for grupper av bedrifter. Vi drøfter hva som kan være ønskede tilpasninger og vi konkretiserer hvordan opptjeningsregler og mulighet for den enkelte arbeidstaker til å ta med sine pensjonsrettigheter når man skifter jobb kan utformes.

Vurderingen og forslagene i rapporten står for forfatternes regning. Målsetting har vært å gi et mest mulig konkret og enkelt gjennomførbart opplegg med utgangspunkt i arbeidsgruppens utredning. Vår ambisjon med forslagene til regelendringer er at de skal kunne oppnå bred støtte, blant annet fordi de viderefører hovedprinsippene for kollektiv tjenestepensjon og ved at de representerer en forenkling av reguleringen.

Oslo, juni 2017

Jon M. Hippe og Sven Iver Steen

1 Modernisere pensjonsordninger i privat sektor

1.1 Innledning

I Norge er tjenestepensjon i privat sektor basert på ordninger i den enkelte bedrift. Disse er utformet på ulike måter og med store forskjeller i sparing og hva man senere vil få ut i pensjon. Det store flertallet i privat sektor er med i en innskuddsordning med individuelle investeringsvalg og med utbetalinger i 10 år eller minst til 77 år. Slutter man i en jobb, får den enkelte da utstedt et individuelt pensjonskapitalbevis (PKB) som man selv betaler kostnadene for. Selv om mange er med i innskuddsordninger, er det samlede tjenestepensjonssystemet komplisert og det er vanskelig å få oversikt over en rekke detaljer og valgmuligheter. Systemet gir også ulikheter i pensjonssparing og skaper hindre for mobilitet i arbeidsmarkedet.

Denne rapporten diskuterer mulige løsninger for å forenkle og forbedre systemet. Reglene for innskuddspensjon er hovedspørsmålet, men en samkjøring med hybrid tjenestepensjon blir også diskutert for å bidra til forenkling og oversikt i tjenestepensjonssystemet.

Flere problemstillinger knyttet til innskuddspensjon har vært diskutert de senere årene. Blant annet er det reist spørsmål om det er rimelig at mens medlemmene i noen innskuddsordninger tjener opp fra første krone, åpner også lovgivningen for at opptjeningen kan starte først for inntekt over ett grunnbeløp (G), dvs snaut 94 000 kroner. Det er også store forskjeller i hvilken sparesats det er i ulike ordninger – fra minst 2% til høyst 7% for lønn inntil 7,1 G og 25,1% for lønn mellom 7,1 G og 12 G. Ved jobbskifte utstedes det i innskuddspensjon et såkalt pensjonskapitalbevis (PKB) hvor innehaveren selv overtar kostnadene. Et høyt kostnadsnivå i disse ordningene har vært kritisert. Kostnadene gir opphav til tap av pensjon sammenlignet med for eksempel pensjonsbevis (PB) som utgår fra hybridordninger, fordi arbeidsgiver finansierer kostnadene i disse ordninger og også sammenlignet med å stå i samme jobb og pensjonsordning.¹

¹ Det er et stort spørsmål i tjenestepensjonssammenheng som ikke berøres i denne rapporten og det er de mange fripolisene som springer ut av ytelsesordningene etter lov om foretakspensjon. Fripoliser vil om noen år kunne overstige 400 mrd. kroner og vil ha stor betydning for mange personers fremtidige pensjon. Hovedproblemet er at den lovede pensjonsytelsen i liten grad vil bli regulert opp og at den årlige ytelsen dermed taper seg i realverdi. Dette er et spørsmål som eventuelt kan adresseres politisk. På den annen side vil ytelsene gjennomgående bli utbetalt i flere år enn tidligere på grunn av økt alder. (forts..)

Til sammen medførte disse, og andre problemstillinger at svært få har livslange utbetalinger med like pensjoner for menn og kvinner, at utformingen av privat tjenstepensjon ble en del av tariffoppgjøret i 2016. I brevet fra Riksmekleren ba man om at det ble igangsatt et lovarbeid med sikte på «å modernisere pensjonsordningene i privat sektor». Partene var enige om å utrede «en personlig pensjonskonto og gis rett til å velge leverandør for å bedre ivareta pensjonsopptjening ved jobbskifte». Selv om partene så ulikt på en del andre elementer var de enige om at disse spørsmålene også skulle omfattes av lovarbeidet. Fellesforbundet fremholdt betydningen av å opparbeide rettigheter fra man er 13 år som i folketrygden, og at det skal opparbeides tjenstepensjon for all lønn uavhengig av stillingens størrelse og varighet. Norsk Industri på sin side fremholdt i brevet at lovarbeidet skal baseres på lov om innskuddspensjon, at det ikke skulle medføre krav om balanseføring, økte kostnader eller svekke bedriftenes beslutningsmyndighet.

Regjeringen svarte positivt på brevet. En interdepartemental arbeidsgruppe fra hhv Finans- og Arbeids- og Sosialdepartementet la fram sin rapport 15. desember 2016. I denne rapporten ble det gitt en omfattende analyse, men det ble ikke lagt fram noen felles løsning for den etterspurte moderniseringen av regelverket. Det ble istedenfor lagt fram flere modeller for hvordan dette kunne håndteres. I etterkant av dette er det også sendt et brev fra LO til finansministeren hvor man peker på at utredningen «Egen pensjonskonto og andre tilpasninger i privat tjenstepensjon» gir et godt grunnlag for videreutvikling av lov- og regelverket for tjenstepensjon i privat sektor, og har gitt grunnlag for valg av hovedmodell for en egen pensjonskonto. LO ber her om at en straks fremmer forslag ut fra dette.

Vi er ikke kjent med hvordan den videre lovprosessen er organisert. Men, uansett hvordan dette gjøres er det avgjørende spørsmålet om det er politisk ønske og vilje til å foreslå en slik modernisering av privat tjenstepensjon. Vi diskuterer i denne rapporten fire konkrete forslag til lovendringer:

- Forslag 1: Bedre og enhetlige opptjeningsregler
- Forslag 2: Etablering av medflytting og pensjonskonto
- Forslag 3: Adgang til å etablere fellesordninger
- Forslag 4: En pensjonslov – slå sammen innskudd og hybrid

(...forts.) Ved å utsette uttaket til etter uttaksalder vil man få økt årlig ytelse gjennom forsikringsteknisk omregning på en måte som ligner på levealdersjusteringen i folketrygden. Fripolisespørsmålet og dets eventuelle løsning kan imidlertid sees løst fra en forenkling og omarbeiding av regelverket for innskudd og hybrid.

1.2 Viktige forutsetninger

Utredningen som regjeringen fikk utarbeidet omhandler tre spørsmål: et opplegg for en egen pensjonskonto, adgang til individuell tilleggssparing av pensjon og forbedringer i reglene for opptjening av pensjon, ikke minst opptjening fra første krone i inntekt.

I denne rapporten har vi valgt å se bort fra spørsmålet om individuell tilleggssparing. Dette fordi arbeidsgruppens rapport gikk langt i å avvise at dette er ønskelig. Det ble i rapporten lagt vekt på å videreføre en lang tradisjon med likebehandling av alle arbeidstakere i en bedrift med hensyn til medlemskap og ytelser (s 19). Videre at individuell tilleggssparing «vil innebære en individualisering av de kollektive pensjonsordningene» (s 19). Dette sammen med en påpekning av at denne typen skattefavorisering bare kan bidra til å flytte sparing fra andre typer spareformer til skattefavorisert sparing, samt fordelingsmessig problemer knyttet til hvem som evner å utnytte skattefordelene. Det er vår vurdering at det derfor nå er lite sannsynlig å kunne oppnå bred politisk støtte for en slik utvidelse av regelverket. Det understrekes av at det i og for seg ikke er noe praktisk i veien for at en åpning med tilleggssparing kombineres med de forslagene som drøftes i denne rapporten hvis dette likevel skulle være politisk ønskelig.

I rapporten legger vi hovedvekten på spørsmål om regler for opptjening av tjenestepensjon og etableringen av en pensjonskonto som kan sikre at ansatte kan ta med seg sin pensjonskapital fra jobb til jobb uten å tape på dette. I tillegg legger vi vekt på at lovverket kan slås sammen og forenkles og at tilpasninger må gjøres for å åpne for fellesordninger. De to siste spørsmålene ble ikke diskutert i arbeidsgruppens rapport.

Hvordan disse spørsmålene skal løses reiser noen grunnleggende problemstillinger eller valg som vi vil tydeliggjøre:

1.3 Lov eller avtale?

Skal det som sees på som et politisk problem eller endringsbehov løses ved frivillige tilpasninger av arbeidsgiver, ved tariffavtale eller ved lovregulering?

Ønsket om opptjening fra første krone er et godt eksempel på dette. Gjennom flere lovrevisjoner er gjeldende rett at man i alle innskuddsordninger kan starte pensjonsparing fra første krone i lønn. Det er altså i dag ikke noe formelt hinder for at arbeidsgiverne starter pensjonsparing fra første krone de ansatte tjener. Imidlertid er det lite som tyder på at alle arbeidsgivere vil tilpasse seg frivillig med opptjening fra første krone. Særlig bedrifter med den laveste sparesatsen etter obligatorisk tjenestepensjon (OTP) har opptjening fra 1 G, men også en rekke andre. Situasjonen kan bare grunnleggende endres enten ved tariffavtale eller ved lovendring.

Ved bruk av tariffavtale vil kravet gjelde de avtaledekkede bedriftene og de kan få et høyere kostnadsnivå enn andre bedrifter. Samtidig kan dette finansieres innenfor rammene for lønnsveksten. Ved lovregulering vil kravene omfatte alle bedrifter etter nærmere spesifiserte vilkår og blir da en felles standard. Virkningen vil være økt pensjonssparing for store grupper og tilhørende kostnadsøkning for deres arbeidsgivere.

Vi skal ikke her ta stilling til hva som er rett og rimelig i valget mellom frivillighet (markert), tariffavtale eller lov. Det vi kan si er at frivillighet i Norge, som i andre land, som hovedregel vil gi en begrenset virkning eller utbredelse. Videre synes det klart at det har vært vanskelig å etablere enighet om tariffregulering i privat sektor, og da særlig av spørsmål som sparenivå, opptjeningsregler eller annet. *Vi legger derfor til grunn i den videre drøftingen at det aktuelle spørsmålet nå er om, og hvordan, en eventuell lovregulering skal gjøres.*

1.4 Fortsatt kollektiv tjenestepensjon?

For det andre er utviklingen av tjenestepensjonene knyttet til et valg mellom en individuell og en kollektiv retning. I internasjonal litteratur omtales dette ofte som pilar II og pilar III-ordninger, der kollektive tjenestepensjoner er pilar II og individuell sparing er pilar III. De britiske såkalte «stake holder pensions» ble gjort obligatorisk og bedriftene måtte etablere en slik pensjonskonto for de ansatte. Ordningen var innrettet mot at arbeidstakerne selv skulle spare mens arbeidsgivernes tilskudd var frivillige. Dette ble regnet som individuell pilar III ordninger. Man kan si at både i Tyskland og i England går man i større grad mot kollektive pilar II ordninger etter at man har hatt lite suksess med å sikre økt sparing i de individuelle ordningene. I England er det for eksempel innført obligatorisk sparing for arbeidsgiver til tjenestepensjoner i 2012.

Ved å opprettholde bedriften, eller grupper av bedrifter i fellesordninger, som gjenstand for reguleringen, vil vi omtale dette som kollektiv tjenestepensjon og som en videreføring av hovedprinsippet i norsk reguleringstradisjon.

Selv om det kan tenkes modeller som er basert på rent individuelle løsninger der bedriften utelukkende setter inn penger på et individs konto, *har vi i arbeidet her lagt til grunn at regelverket skal fornyes innenfor rammene av den nåværende kollektive plattformen.* Dette skyldes at det gjør omleggingen enklere fordi man justerer systemet snarere enn å etablere et helt nytt. Men, mer substansielt ligger det også i dette en antakelse om at tjenestepensjoner med bedriften eller bedrifter som innkjøpere gir bedre markedsmakt og lavere pensjonskostnader. En kollektiv plattform åpner også for muligheten av fordeling av risiko, for eksempel mellom menn og kvinner, der det skulle være ønskelig.

2 Tjenestepensjon i privat sektor

Tjenestepensjon i privat sektor er helt dominert av innskuddsbaserte pensjonsordninger hvor det spares en fast prosent av lønn for de ansatte, pengene forvaltes med investeringsvalg av den enkelte arbeidstaker og utbetalingene er som hovedregel 10 år, minst til 77 år.

Gjennom lov om obligatorisk tjenestepensjon (2006) er det bestemt at minste sparing skal være 2% av lønn i innskuddspensjon. Som påpekt er det en adgang til å starte opptjeningen først fra 1G, og dermed er den reelle minste sparesatsen lavere enn 2% for nesten alle med minsteordninger.

Hovedtrekkene i utviklingen av privat tjenestepensjon når det gjelder aktive medlemmer i ulike ordninger er:

- Medlemskap i innskuddspensjonsordninger utgjorde ved utgangen av 2016 nesten 1,3 millioner arbeidstakere. Veksten siste år var liten, som nok skyldes svak sysselsettingsvekst og mindre avvikling av ytelsesordning til innskudd. Innskuddsordningen skjøt fart først etter kravet om OTP i 2006. Nesten alle de rundt 600 000 som ikke hadde tjenestepensjon i 2005 ble omfattet av en minste innskuddspensjon. Av de som i dag er med i en innskuddsordning, har et flertall sparesatser over 2%. I Gjennomsnitt oppgir Finans Norge at sparesatsen er 3,7% i innskuddsordninger (Finansdepartementet 2016). Rundt 40% av medlemmene i innskuddsordninger er med i 2% ordninger. Den andre årsaken til veksten er overgangen av personer som tidligere var med i en ytelsesordning.
- Ytelsesordningene, som typisk siktet mot 66% av sluttlønn etter 30 års tjenestetid, er i ferd med å forsvinne i privat sektor. Det var ved utgangen av 2016 bare rundt 150 000 medlemmer som tjener opp alderspensjon i en foretakspensjonsordning. Svært mange av disse medlemmene deltar i lukkede ordninger hvor bedriften har etablert en innskudds- eller hybridordning for øvrige ansatte.
- Forsikret tjenestepensjon, eller hybrid, har etter to år på markedet naturlig nok et lite omfang. Ved utgangen av 2016 var det 63 ordninger etablert med 5000 medlemmer i disse ordningene i henhold til Finans Norge. Etter å ha kontaktet noen av leverandørene tror vi at tallene for 2017 vil vise ytterligere vekst.

Poenget med å understreke veksten i hybridordninger er at disse ordningene nå er en realitet og at et reform- og lovarbeid må ta hensyn til dette.

Tabell 2.1 Antall aktive medlemmer i tjenstepensjonsordninger ved utgangen av året. Kilde: Finans Norge. Eget anslag på medlemmer i pensjonskasser.

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ytelsespensjon	470 000	340 000	328 000	310 000	285 000	234 000	175 000
Innskuddspensjon	120 000	935 000	1 035 000	1 082 000	1 134 000	1 201 000	1 245 000
Forsikret tjenstepensjon. «Hybrid»							1 200

Et annet viktig hovedtrekk ved utviklingen i tjenstepensjonsmarkedet i privat sektor er den sterke veksten i individuelle rettigheter fra tidligere arbeidsforhold i form av fripoliser (ytelse), pensjonskapitalbevis (PKB fra innskudd) og nå også pensjonsbevis (PB fra hybrid).

Den sterke veksten i fripoliser følger av at ytelsesordninger avvikles i raskt tempo. Det var ved utgangen av 2015 rundt 900 000 fripoliser. Bare en relativt liten del av fripolisene er omdannet til fripoliser med investeringsvalg. Fripolisene har et stort økonomisk omfang, rett og slett fordi de er uttrykk for sjenerøse rettigheter bygget opp over langt tid i tidligere ytelsesordninger i privat sektor. Disse har nå et omfang på nesten 300 milliarder kroner og vil ventelig vokse ytterligere etter hvert som ytelsesordninger avvikles. Den svake reguleringen som disse tidligere rettighetene med stor sikkerhet vil få framover, medfører at pensjonsytelsen som var lovet i den gamle ordningen vil tape seg i verdi sett i forhold til inflasjon og lønnsvekst. Denne problemstillingen er en av de store i norsk pensjonspolitik. I denne rapporten tar vi ikke opp dette spørsmålet, fordi det eventuelt vil kreve løsninger langt utover de regelendringer vi diskuterer her og nok også må forutsette særlig politiske tiltak.

Det er også en rask vekst i PKB'er fra folk som har vært med i en innskuddsordning i et tidligere arbeidsforhold. Disse utgjør nå over 50 milliarder kroner. Dette utgjør over halvparten av den samlede innskuddskapitalen i Norge. Det er over en million PKB'er utstedt i Norge. Samlet illustrerer disse tallene betydningen av PKB'ene i dagens tjenstepensjonssystem i privat sektor. Arbeidsgruppens rapport viste at kostnadene for administrasjon og forvaltning av PKB'er varierer mye, men at nivået gjennomgående er høyere enn i aktive innskuddspensjonsordninger (Finansdepartementet 2016).

Når man vurderer pensjonsforholdene i privat sektor, må man ta hensyn til at tjenstepensjonene i privat sektor for svært mange har en kort oppsparingstid, for mange bare tilbake til 2006. Dette bidrar til at tjenstepensjonene i mange år vil ha begrenset betydning for pensjonsutbetalingene. Folketrygden vil dekke rundt halvparten av tidligere inntekt, mens tjenstepensjonene vil i snitt utgjøre under 10% av tidligere inntekt. AFP vil for de som er omfattet av denne faktisk gi opphav til større utbetalinger enn tjenstepensjoner. Det skyldes at AFP beregnes for inntekt

helt tilbake til starten av yrkeskarrieren. Etter hvert som tjenestepensjonene modnes gjennom lengre tjenestetid, vil deres betydning øke noe.

Det er viktig å understreke at Privat AFP utgjør en svært viktig del av pensjonsforholdene i privat sektor. Vel halvparten av de ansatte i privat sektor er via tariffavtale omfattet av AFP og disse har også gjennomgående de beste pensjonsforholdene (Hippe og Midtsundstad 2016, Hippe m. fl 2017). Oppsummert kan man si at det er tre «pensjonsgrupper» i privat sektor:

1. Ansatte i privat sektor med innskuddsordninger som er rene spareordninger med utbetaling fram til 77 år. Sparenivå på 2 prosent etter reglene i OTP fra 1 G. Lav sannsynlighet for å være dekket av AFP.
2. En betydelig gruppe er dekket av innskuddsordninger som gir rundt 5 prosent i årlig sparing. Denne gruppa vil oftere ha sparing fra første krone. I denne gruppa vil det være stor sannsynlighet for å være dekket av AFP. Foreløpig er det bare en liten gruppe med sparesatser på nye maksgrenser.
3. Ansatte i privat sektor med hybride forsikrede tjenestepensjoner. Årlig sparing er ofte på nivå med de beste innskuddsordningene, og det er livslange utbetalinger i disse ordningene. Som hovedregel vil disse også ha AFP. I denne gruppa vil tjenestepensjonen også oftere være tariffestet.

3 Lovregulering av tjenstepensjon i privat sektor

3.1 Utgangspunkter

En virksomhet, eller tariffparter på vegne av en eller flere virksomheter, står i utgangspunktet fritt til å utforme sin ordning for tjenstepensjon. Denne friheten har begrensninger hvis bedriften og de ansatte skal kunne dra nytte av de særlige skatteregler (skattefordeler) som gjelder. Norge har en reguleringstradisjon hvor tjenstepensjoner er svært detaljert lovregulert.

For det første er leverandørene i form av livsforsikringsselskaper eller pensjonskasser gjenstand for en rekke reguleringer, blant annet kapitalkrav for å påta seg både forsikrings- og avkastningsrisiko. Viktig er kravet om at en rettighet skal være fullt fondert, dvs sikret gjennom kapitaloppbygging (Cappelen m. fl 2016).

For det andre er de ulike pensjonsproduktene i detalj spesifisert i lovverket som motstykke til skattefordelen som gis. Noe som så langt vi vet, er særnorsk, er at alle ansatte i en virksomhet må være med i samme ordning og ha forholdsmessig samme rettighet/ytelse for at man skal oppnå skattefordelene.

Den detaljerte produktreguleringen gir politisk styring. Det begrenser samtidig arbeidsgivernes og partenes muligheter til fritt å bestemme utforming (Hippe og Steen 2015). Det er mulig å drive pensjonssparing på en bedrift utenfor regelverket, men det vil da skattemessig bli behandlet som lønn. Dette skjer i liten grad. I tillegg er regnskapsregler en viktig rammebetingelse for valg av tjenstepensjonsordning. Man kan si at sammen med krav til regnskapsføring så omfatter lovreguleringen av tjenstepensjonsordninger fire hovedgrupper:

- Lov om foretakspensjon (LOF) som regulerer tradisjonelle ytelsesordninger. Disse er ikke levealdersjustert og gir premieøkning ved stigende levealder. Dette er en privat tjenstepensjon med tilhørende krav om balanseføring i regnskapet. De mange fripolisene som finnes kommer fra tidligere LOF-ordninger.
- Offentlig tjenstepensjon er både lov- og avtaleregulert i hhv stat og kommune, men private foretak med for eksempel tilknytning til en kommune kan også ha, og har, offentlig tjenstepensjon for sine ansatte. Ordningene er en ytelsespensjon som LOF, men er en bruttordning basert på samordning med folketrygden. Den offentlige ytelsesordningen er i dag levealdersjustert. En viktig forskjell mot LOF-ordninger

er at tidligere rettigheter er organisert som såkalte oppsatte rettigheter. Disse blir fortsatt lønnsregulert og er dermed grunnleggende forskjellig fra systemet med fripoliser.

- Lov om innskuddspensjon (LOI) åpner for en ren spareordning hvor det spares en prosent av lønn og hvor avkastning og innskudd bestemmer pensjonsbeholdningens størrelse. Utbetalingene er som hovedregel opphørende, og skal minst pågå i 10 år eller til fylte 77 år. Det kan lages et system med høyere premier for kvinner og livslange utbetalinger, men det har ikke skjedd. Hvis et medlem dør, omdannes gjenværende pensjonsbeholdning til pensjonsutbetalinger for ulike grupper av etterlatte. Dette er den dominerende ordningen i privat sektor.
- Lov om tjenestepensjon (LTP/tjenestepensjonsloven) gir adgang til å etablere en fast sparing i prosent av lønn som i LOI. I motsetning til LOI tilføres pensjonsbeholdningen dødelighetsarv fra avdøde medlemmer i forsikringskollektivet. Loven påbyr merinnbetaling for kvinner. Det er krav om utbetaling minst til fylte 80 år. Lovverket har hatt virkning fra 2014.

Maksimal sparing er 7% av lønn opp til 7,1 G og 25,1% for inntekt mellom 7,1 G og 12 G. Disse grensene for sparepremier gjelder for både lov om tjenestepensjon (hybrid) og innskudd.

I tabellen nedenfor sammenlignes trekk ved innskudd og hybrid.

Tabell 3.1. Sammenligning av produkttegnaker ved hybrid tjenestepensjon og innskuddspensjon

Produkttegnaker	Forsikret/hybrid pensjon	Innskuddspensjon
Spare/innskuddsbasert	Ja. Høyere innskudd for kvinner gir lik livsvarig pensjon	Ja, men like innskudd for menn og kvinner ved opphørende utbetaling
Forsikring	Dødelighetsarv, Innskuddsfritak ved uførhet	Ingen dødelighetsarv Innskuddsfritak ved uførhet
Regulering av pensjonsbeholdning under oppsparing	-Investeringsvalg og avkastningsregulering -Nullgaranti og kollektiv investeringsvalg med avkastningsregulering - Lønnsregulering med reguleringsfond for foretaket	Individuelt og kollektivt investeringsvalg og regulering med avkastning
Regulering av pensjonsutbetaling	Avkastningsregulering med 0-garanti eller valg av G-regulering minus 0.75%	Avkastningsregulering
Kostander i utbetalingstiden	Dekkes av foretaket ved tidligere avsetninger	Belastes kontoen og reduserer utbetaling
Pensjonsutbetalingens varighet	Livsvarig utbetaling Kan avtales tidsavgrenset utbetaling men tidligst ved 80 år	Minst 10 år og minst 77 år. Kan konverteres til livsvarig hvis bestemt i pensjonsplan (ikke benyttet)
Bruk av teknisk rente ved opphørende ytelse	Ja. Høyere pensjon tidlig.	Nei
Balanseføring	Nei. Ja ved avtale om lønnsregulering – se drøfting i kapittel 6	Nei

De to ordningene er svært like, fordi de begge er varianter av en innskudds- eller spareordning hvor det spares opp en fast sum årlig (typisk prosent av lønn). Dermed bygges det opp en pensjonskapital eller pensjonsbeholdning gjennom tilført regulering/avkastning og nye innskudd. I en hybridordning tilføres også dødelighetsarv. Pensjonsbeholdningen fordeles ved utbetaling på de år ordningen sikter mot å utbetale, herunder livslang utbetaling der det er aktuelt. Begge ordningene kan utformes med individuelle pensjonskonti og med et kollektivt investeringsvalg. Disse variantene av innskudd og hybrid kan sees på som svært like, og de vil som hovedregel behandles regnskapsmessig som en innskuddsordning ved at utgiftene kostnadsføres løpende og det er dermed ingen balanseføring (Hippe og Lillevold 2017).

I hybridlovgivningen er det åpnet for en ekstra modell for regulering av pensjonsbeholdningen der denne reguleres opp med lønnsvekst, og det er foretaket som garanterer. Til gjengjeld kan foretaket bygge opp en buffer, bla. i et reguleringsfond. En slik ordning vil medføre krav om balanseføring som en ytelsesordning (Hippe og Lillevold 2017).

Et særlig forhold ved regelverket er at en del produkttegenskaper er pålagt i den ene ordningen, men ikke i den andre. Dette synes å være et forsøk fra lovgiver på å trekke hybridordningen nærmere den gamle ytelsesordningen eller enklere sagt, å lage en bedre ordning for ansatte ved å legge en større risiko for kostnadsansvar på foretaket. Dette er elementer som ikke er knyttet til spørsmålet om ordningen skal være forsikret (dødelighetsarv) eller spørsmålet om livslang pensjon. Lovgivningen skaper en større forskjell mellom hybrid og innskudd enn det i utgangspunktet burde være grunnlag for.

3.2 Problemstillinger knyttet til reguleringen av tjenestepensjoner

Oppsummert skaper dagens regulering flere problemstillinger og utfordringer:

1. Opptjeningsreglene varierer mellom ordninger – fra første krone eller fra 1G?

I 2001 var det adgang til å starte opptjeningen i innskuddspensjon først fra 2G. Dette var knyttet til minstepensjonsnivået i den gamle folketrygden. I 2006 ble det innført en plikt til å starte opptjeningen fra 1G i innskuddspensjonsordninger. I 2014 ble det tydeliggjort i LOI adgang til opptjening fra første krone, noe som også gjelder i ny folketrygd. Også i tjenestepensjonsordninger kan sparingen starte fra første krone eller først fra 1 G.

2. Små stillingsprosjekter og aldersgrenser gir ikke pensjonsopptjening

I begge ordningene er det en grense på 20 år for opptak som medlem. Dermed vil f.eks. en 19-åring i jobb ikke få innbetalinger. Det åpnes i begge ordningene for å ha andre og lavere grenser enn dette, men dette er frivillig. I folketrygden og AFP er opptjeningen fra 13 år.

I tjenstepensjonsloven er det et krav om 20% stilling, og i innskuddspensjonsloven er det et tilsvarende krav om femtedels stilling 20%.

Det er grunn til å tro at grensen på 20 år og på 20% er satt for å forenkle og hindre mye administrasjon for arbeidsgiver av blant annet inn og utmelding m.m. Problemstillingen er om man heller skulle benytte faktisk ansettelsesalder og inntekt og om dette teknisk og systemmessig lar seg håndtere?

3. Karenstid – fra første dag?

Begge lovverkene har samme krav til minste tjenestetid på ett år. Går man ut av ordningen før det har gått et år, tilfaller kapitalen i praksis arbeidsgiver. Dette er gjort for å forenkle, blant annet å redusere antall små PKB'er og PB'er. Siden det betales inn fra første lønning, er det imidlertid ingen teknisk hindring for at medlemmet får tilgang til hele sin sparing. Problemstillingen er her om det i begge lovverkene skal være et likt krav om at det ikke skal være karenstid og dermed ha opptjening fra første dag?

4. Ulike reguleringsbestemmelser av pensjonsbeholdningen

Både innskudd og hybrid kan utformes med individuelt investeringsvalg og individuelle pensjonskonti.

Begge ordninger har også varianter av kollektivt investeringsvalg, men et særtrekk er at i en hybridordning pålegger loven at de ansatte skal ha såkalt 0-garanti levert av forsikringsselskapet, men betalt av arbeidsgiver. Dette for å hindre at verdien av pensjonsbeholdningen ingen år skal kunne synke.

I tillegg har hybridordningen bestemmelser om regulering i henhold til lønnsvekst hvor arbeidsgiver garanterer for denne. Til gjengjeld er det anledning til bruk av reguleringsfond m.m.

Problemstillingen er her forenkling slik at lovverkene har felles regler for regulering.

5. Ulik adgang til opphørende pensjon og livslange ytelser

I innskuddspensjon må ordningen gi 10 års utbetaling til minst fylte 77 år. Lovverket åpner for at det kan etableres livslange utbetalinger, og da med det krav om tilleggspremier for kvinner.

I hybridpensjon er det også krav om tillegg for kvinner ved livslange utbetalinger. Det er en åpning i regelverket for at utbetalinger skal skje bare til 80 år.

Problemstillingen her er at det er vanskelig å forstå hvorfor det skal være ulike aldersgrenser og dels en forenkling som gir felles regler for utbetalinger.

6. Ulik behandling av PKB/PB og mulighet for medflytting

Lovverkene er grunnleggende ulike når det gjelder rettigheter ved jobbskifte. I en innskuddsordning betaler innehaveren av en PKB alle kostnader knyttet til denne. I en hybridordning må arbeidsgiver finansiere de fremtidige kostnadene til et PB.

I tillegg er det slik at lovverket krever at det settes opp en slik individuell ordning ved avslutning av arbeidsforholdet. Dermed er det lagt opp til at man ikke flytter med seg sine rettigheter til en ny arbeidsgiver og dermed heller én pensjonskonto hvor all oppsparing samles.

Problemstillingen er her å etablere et system hvor rettigheter som en standardløsning flyttes med og om det bør være felles regler for håndteringen av kostnadene ved den tidligere pensjonskapitalen i de to ordningene.

7. Ikke full adgang til å etablere fellesordninger (brede ordninger)

Dagens lovverk åpner ikke fullt ut for at det etableres såkalte fellesordninger som omfatter to uavhengige foretak eller flere. Det er mulig å gjøre dette basert på en ytelsesordning i LOFregelverket, men ikke basert på hybrid eller innskudd. Fellesordninger må dels bygge på at medlemmene i en slik ordning kan flytte med seg rettigheter og dels på at det kan etableres felles administrasjon og egne bestemmelser om gjennomsnittspremier for de som er med. Etablering av obligatorisk medflytting (se pkt 6) vil løse denne delen av problemstillingen, fordi dette da vil gjelde mellom alle bedrifter.

Problemstillingen er her å innarbeide de nødvendige forutsetningene for fellesordninger i lovreguleringen også basert på innskudds- og hybridordninger, mens selve etableringen fortsatt vil være opp til bedriftene og partene å beslutte om.

3.2.1 Virkninger og utfordringer

Dagens regulering av tjenestepensjoner har flere virkninger. For det første har opp-tjeningsreglene en del fordelingsvirkninger, typisk at ulikhetene i pensjonsopptjening øker, fordi bruken av 1G som gulv for opptjening i stor grad finnes i ordninger som har et minste sparenivå. På den andre siden vil regelendringer gi økte kostnader for disse arbeidsgiverne.

For det andre er reglene for behandling av jobbskifte i praksis et hinder for mobilitet. Det kan være ulike løsninger på dette.

For det tredje er det ikke adgang til å lage fellesordning basert på innskudd eller hybrid, noe som begrenser mulighetsrommet for arbeidsgiver og forhandlingsrommet for partene.

Sist, men ikke minst, en gjennomgang av regelverket viser at en forenkling og etablering av et felles regelverk vil kunne bidra til bedre oversikt og forståelse samtidig som det gir bedrifter og partene større mulighet til å kunne finne løsninger når det gjelder tjenestepensjon.

Ikke alle de spørsmålene som er tatt opp her er diskutert av arbeidsgruppen som Regjeringen satte ned etter lønnsoppgjøret i 2016. Vi vil argumentere for at det er mye å vinne på også å ta med spørsmål knyttet til bl.a. fellesordninger og samkjøring av regelverkene, når man først gjør en bred lovrevisjon.

I det videre diskuteres konkret forslag til modernisering av regelverket ut fra disse fire pensjonspolitiske problemstillingene. Vi gjør oppmerksom på at det selvsagt er en rekke problemstillinger som ikke er tatt opp her knyttet til tjenstepensjoner i privat sektor, for eksempel er uføre- og andre risikodekninger ikke obligatorisk og dermed et frivillig element uansett alderspensjonsordning.

4 Bedre og enhetlige opptjeningsregler

4.1 Prinsippspørsmålet

En revisjon av opptjeningsreglene reiser tre prinsipielle spørsmål:

- Skal bestemmelsene endres slik at det blir en lovpålagt standard?
- Hva skal kravene være?
- Skal det være like regler for innskudd og hybrid?

Vi vil argumentere for at det kan være like opptjeningsregler i både innskudd og hybridordninger. De to ordningene er grunnleggende like og det er ingen ting ved ordningene som i seg selv tilsier ulike opptjeningsregler.

Videre kan kravene til opptjeningsregler begrunnes utenfor ordningene som sådan, for eksempel ved at de så langt som mulig er tilpasset de prinsipper som gjelder i folketrygden.

Dagens regulering åpner for tilpasninger, for eksempel ved at man kan ha en grense på 1 G eller at man kan sette lavere aldersgrenser. Grunnleggende like pålagte standarder vil bidra til en forenkling av den rolle tjenstepensjoner spiller i det samlede pensjonssystemet. Etter vår oppfatning gir arbeidsgruppens utredning prinsipiell støtte for et ønske om harmonisering av opptjeningsregler blant annet med Folketrygden slik at for eksempel all opptjening fra første dag og krone teller med for alle (Finansdepartementet 2016).

Mens alderspensjonen i folketrygden tidligere ble utregnet på basis av de 20 årene med høyeste arbeidsinntekter (bestårsregelen) er alleårsprinsippet innført i ny folketrygd. Ved pensjonsreformen var det også viktig at en person som hadde hatt arbeidsinntekter – selv om de var beskjedne – skulle få høyere pensjon enn en annen som ikke hadde deltatt i yrkeslivet. Ny folketrygd ble derfor i opptjeningsperioden etablert som en kontobasert pensjonsordning, der det bygges opp en pensjonsbeholdning.

For ALL arbeidsinntekt man har årlig opp til 7,1 ganger grunnbeløpet øker alderspensjonsbeholdningen i ny folketrygd med 18,1 prosent av arbeidsinntekten. Dette gjelder for alle år fra man fyller 13 år til man fyller 75 år og uansett stillingsbrøk.

Ved beregning av størrelse på AFP brukes samme pensjonsgrunnlag som i ny folketrygd.

I privat sektor var ytelsespensjonsordninger (foretakspensjonsordninger) helt dominerende frem til lov om obligatorisk tjenestepensjon ble innført i 2006. Foretakspensjonsloven var godt tilpasset gammel folketrygd. I de siste 10 årene har nesten alle ytelsesordninger blitt avviklet, lukket og/eller omdannet til innskuddspensjonsordninger.

De innskuddsbaserte pensjonsordninger er i likhet med folketrygden kontobaserte og i hovedsak godt samkjørte med ny folketrygd. Tjenestepensjonsregelverket inneholder imidlertid enkelte regler knyttet til medlemskap og opptjening som man ikke finner igjen i ny folketrygd. Disse regler inneholder enkelte lovmessige begrensninger og noen lovmessige hovedregler som har medført en markedspraksis som utelukker yngre arbeidstakere, arbeidstakere med lave inntekter, arbeidstakere med lave stillingsbrøker og arbeidstakere med kortere arbeidsforhold. Reglene om dette som gjelder for innskuddsbaserte pensjonsordninger, er i hovedsak hentet fra foretakspensjonsloven og må anses tatt inn også i innskuddspensjonsloven og tjenestepensjonsloven for å sikre mest mulig like regler. Disse regler hadde gode grunner for seg slik alderspensjonen i gammel folketrygd og tidligere tjenestepensjonsordninger var utformet, blant annet med en universell minstepensjon med opptjening av tilleggspensjon på toppen av denne. Det må også ses på bakgrunn av manuelle rutiner knyttet til drift av tidligere tjenestepensjonsordninger. Disse regler kan vanskelig begrunnes ut fra dagens moderne kontobaserte pensjonsordninger og hvor folketrygden i prinsippet gir opptjening fra første krone og første dag.

Ved bruk av moderne teknologi for drift av innskuddspensjonsordninger, vil enhetskostnadene knyttet til administrasjon og forvaltning også av beskjedne pensjonsbeholdninger være lave. Slike administrative forhold er derfor ikke lenger argument av betydning for slike begrensninger i medlemskap og opptjening av pensjon. Bli det innført en ordning med egen pensjonskonto som følger arbeidstakeren gjennom livet – også ved skifte av jobb – vil argumenter knyttet til administrasjon og forvaltning av lave pensjonsbeholdninger falle helt bort.

For samfunnet er det viktig å stimulere arbeidslinjen. Yngre arbeidstakere og arbeidstakere som bare delvis deltar i arbeidslivet, er en betydelig arbeidsreserve som bør stimuleres også når det gjelder pensjonsopptjening.

Samlet vil vi si at det er gode argumenter for å lage felles pålagte standarder som:

- Det er ingen aldersgrense, får man lønn får man pensjon
- Fra dag en av et arbeidsforhold
- For all arbeidstid
- Pensjon tjenes opp fra første krone

4.2 Revisjon av regelverket

I dette avsnittet skal vi gå mer i detalj igjennom de konkrete endringsbehovene når det gjelder opptjeningsregler.

4.2.1 Laveste innmeldingsalder

Arbeidstakere opptjener pensjon i folketrygden fra fylte 13 år. Når man beregner størrelsen på AFP i privat sektor, tas det også med all pensjonsgivende inntekt fra arbeidstakerne fylte 13 år.

Etter innskuddspensjonsloven og tjenstepensjonsloven er hovedregelen at arbeidstaker som har fylt 20 år, skal være omfattet av pensjonsordningen. Det kan fastsettes annen innmeldingsalder (både lavere og høyere) i lov eller forskrift. I regelverket i pensjonsordningen kan det i tillegg fastsettes en lavere innmeldingsalder. Så vidt vi kjenner til er det ikke mange pensjonsordninger hvor et slikt unntak fra lovens hovedregel er tatt inn i regelverket. I tjenstepensjonsmarkedet praktiseres det derfor nokså konsekvent et vilkår for å delta i tjenstepensjonsordningen at arbeidstakeren har fylt 20 år.

Opptjening av pensjon i tjenstepensjonsordningene for arbeidstakere under 20 år, vil kunne sikres ved en enkel endring av innskuddspensjonsloven § 4-2 første ledd og tjenstepensjonsloven § 3-2 første ledd. Det vil da være naturlig å fastsette 13 år som laveste innmeldingsalder i disse lovbestemmelser. Det vil da ikke lenger være behov for å ha mulighet for å fastsette en enda lavere alder i regelverket for pensjonsordningen, og gjeldende lovbestemmelse som åpner for det bør derfor sløyfes. Det betyr at opptjening av pensjon starter straks arbeidstakeren begynner i arbeid uavhengig av alder.

Vi legger til grunn at en eventuell ny lovbestemmelse om laveste innmeldingsalder bare skal gjelde fremover i tid. Det er ikke snakk om å fylle opp pensjonsbeholdningene for yrkesdeltakelse mellom 13 og 20 år forut for ikrafttredelse av en ny lovbestemmelse om laveste innmeldingsalder. Endringen vil øke arbeidsgivers pensjonskostnader for yngre arbeidstakere. I de fleste tilfeller er det snakk om relativt små beløp, slik at en endring neppe vil ha særlig negativ betydning på yngre arbeidstakeres mulighet for å delta i arbeidslivet.

Når yngre arbeidstakere i dag ikke får pensjonsopptjening, er dette en forskjellsbehandling i forhold til øvrige arbeidstakere. Endring av innmeldingsalderen for arbeidstakere i tjenstepensjonslovene, vil derfor harmonere godt med den nye bestemmelsen i grunnloven § 98 om at *«ikkje noko menneske må utsetjast for usaklig eller mishøvelig forskjellsbehandling»*. Denne bestemmelsen omfatter også aldersdiskriminering. Vi viser også til arbeidsmiljølovens § 13-1 om at *«direkte og indirekte diskriminering på grunn av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon eller alder er forbudt»*.

4.2.2 Opptjening uansett stillingsbrøk

Etter innskuddspensjonsloven og tjenstepensjonsloven er hovedregelen at arbeidstakere med en stillingsgrad på minst 20% skal være med i pensjonsordningen. Det kan ikke stilles krav om høyere stillingsgrad for å delta. Terskelen for å kunne delta i pensjonsordningen kan derimot senkes. Dette kan i tilfelle gjøres ved å gi en bestemmelse om dette i regelverket for pensjonsordningen. Så vidt vi kjenner til er det ikke mange pensjonsordninger hvor et slikt unntak fra lovens hovedregel er tatt inn i regelverket. I tjenstepensjonsmarkedet praktiseres det derfor nokså konsekvent et vilkår for å delta i tjenstepensjonsordningen at arbeidstakeren har en stillingsbrøk på minst 20%.

I praksis er det en del arbeidstakere som har en fast ansettelsesbrøk på under 20%, men som arbeider utover dette mer eller mindre rutinemessig uten at disse arbeidstakere blir meldt inn i tjenstepensjonsordningen. Praksis er varierende mht til hvordan slike arbeidstakere behandles i forhold til medlemskap i bedriftens pensjonsordning.

For å sikre arbeidstakere med lavere stillingsbrøk enn 20 prosent opptjening av pensjon, må innskuddspensjonsloven § 4-2 og tjenstepensjonsloven § 3-4 endres. I disse lover bør det bestemmes at arbeidstakeren skal tjene opp pensjonskapital uansett stillingsbrøk. Vi legger til grunn at en eventuell ny lovbestemmelse om at også arbeidstakere med lavere stillingsbrøk enn 20 prosent skal delta i pensjonsordningen, bare skal kunne gjelde fremover i tid. Det er ikke tale om å fylle opp pensjonsbeholdningene for deltidsstillinger under 20% forut for ikrafttredelse av en ny lovbestemmelse. Endringen vil øke arbeidsgivers pensjonskostnader noe. I de fleste tilfeller er det snakk om relativt små beløp, slik at en endring vil neppe ha særlig negativ innvirkning på arbeidsmarkedet innen deltidssegmentet. En slik bekymring framkom imidlertid i arbeidsgruppens rapport.

4.2.3 Arbeidsforhold med varighet kortere enn 12 måneder

Det følger både av innskuddspensjonsloven og tjenstepensjonsloven at arbeidstakeren skal være meldt inn i pensjonsordningen fra første dag. Dette er viktig blant annet dersom arbeidstakeren skulle bli ufør. Innskuddsfritaket eller premiefritaket (samlet kalt betalingsfritak) ved uførhet vil da sørge for at arbeidstakerens pensjonskonto blir bygget opp basert på arbeidstakerens nominelle lønn på det tidspunkt hun eller han ble ufør. Betalingsfritak ved uførhet er en risikoytelse som en arbeidstaker vil være dekket av fra første dag og dermed være en fordel som arbeidstakeren har nytt godt av uansett når arbeidsforholdet måtte opphøre.

Selv om arbeidstakeren skal være medlem av pensjonsordningen fra første dag, vil hun eller han ikke få noen andel i alderspensjonskapitalen som er innbetalt og «opptjent», dersom fratreden skjer før medlemstiden i pensjonsordningen har vart i 12 måneder. Alderspensjonskapitalen vil da bli tilført bedriftens innskuddsfond. For

vikarer og arbeidstakere med ett eller flere kortvarige ansettelsesforhold mv., medfører denne regelen tap av «opptjent» pensjon.

Disse begrensninger i opptjening av alderspensjonskapital kan enkelt fjernes ved å endre innskuddspensjonsloven § 6-1 annet ledd og tjenstepensjonsloven § 6-1 annet ledd. I tillegg bør innskuddspensjonsloven § 9-2 og tjenstepensjonsloven § 5-10 justeres.

Vi legger til grunn at en eventuell ny lovbestemmelse om at også arbeidstakere med kortere tjenesteforhold enn 12 måneder skal beholde opptjent pensjon, bare skal kunne gjelde fremover i tid. Det er ikke snakk om å fylle opp pensjonsbeholdningene for arbeidstakere som har fratrukket forut for ikrafttredelse av en ny lovbestemmelse.

4.2.4 Innskudd fra første krone

Bestemmelser om innskuddsgrenser i innskuddspensjonsordninger fremgår av innskuddspensjonsloven kapittel 5 og forskrift 22. desember 2000 nr. 1413 til innskuddspensjonsloven del 3. For hybridordninger er reguleringen inntatt i tjenstepensjonsloven kapittel 4 del I og del II. Dette regelverket inneholder grenser for høyeste innskuddssatser; høyeste grunnsats er på 7% for lønn opptil 12 G og høyeste tilleggssats er på 18,1% i lønnsintervallet mellom 7,1 G og 12 G. I lov om obligatorisk tjenstepensjon er det bestemt at grunnsatsen ikke kan være lavere enn 2%.

Etter lov om obligatorisk tjenstepensjon er det valgfritt om grunnsatsen skal starte fra første krone eller fra 1 G. I de fleste ordninger begynner opptjeningen når årlig lønn overstiger 1 G.

Hverken innskuddspensjonsloven eller tjenstepensjonsloven behøver å endres for å etablere en plikt til å foreta innskudd fra første krone i lønn. Disse lover er vel tilrettelagt for at innskudd betales fra første krone. Skal man ved lov bestemme at innskudd i innskudds- og hybridordninger skal starte fra første krone i lønn, kan dette gjøres ved en enkel endring av lov om obligatorisk tjenstepensjon § 4 første og annet ledd.

Vi legger til grunn at en eventuell ny lovbestemmelse om at opptjening av pensjon skal starte fra første krone bare skal kunne gjelde fremover i tid. Det er ikke aktuelt å fylle opp pensjonsbeholdningene for yrkesdeltakelse forut for ikrafttredelse av en ny lovbestemmelse. For arbeidsgivere som i dag har pensjonsordning hvor pensjonsopptjeningen starter ved 1G, vil denne endringen øke arbeidsgivers pensjonskostnader relativt betydelig. Grunnen til det er at en endring vil løfte innskuddet/premien for alle arbeidstakerne som er ansatt hos den aktuelle arbeidstaker.

Spørsmålet om denne kostnadsøkningen er diskutert og beregnet i arbeidsgruppens rapport. For tallanslag viser vi derfor til denne. I arbeidsgruppens rapport nevnes også mulighet for at innføring av krav om opptjening fra første krone kan gjøres over tid som en politisk løsning på dette spørsmålet.

5 Etablering av medflytting – egen pensjonskonto

5.1 Prinsippspørsmålet

Etter dagens gjeldende lovregler og praksis behandles de pensjonsmessige konsekvensene av å skifte jobb ulikt i de forskjellige pensjonsordningene. Dette skaper utfordringer ved jobbskifte. Samtidig har det store antall jobbskifter bidratt til å produsere mange individuelle pensjonsavtaleforhold fra tidligere kollektive ordninger. Dette systemet er ikke bare komplisert, men det er også kritisert for å være kostbart.

I det videre diskuterer vi hvordan en person over sin yrkeskarriere kan samle sin pensjonssparing fra tjenestepensjoner på en og samme konto som inngår i den siste kollektive tjenestepensjonen man er med i. Vi diskuterer også mulighet for at den som ønsker det kan flytte sin konto ut av den kollektive ordningen. Langt på vei er dette forslaget bygget på det som i arbeidsgruppen er kalt modell 1 og 3. Disse har imidlertid en litt annen innretning enn det forslaget som diskuteres her.

Forslaget som diskuteres her om obligatorisk medflytting vil ikke helt fjerne pensjonskapitalbevisene fra kollektiv tjenestepensjon. De vil fortsatt være nødvendige å opprettholde for personer som forlater arbeidslivet, flytter til utlandet mv. Når kapitalen flyttes inn i en ny aktiv pensjonsordning, vil imidlertid antall pensjonskapitalbevis bli dramatisk redusert.

I dag er det slik at ved fratreden fra stilling i privat sektor, blir det utstedt fripolise om arbeidstakeren har en foretakspensjonsordning, et pensjonskapitalbevis om arbeidstakeren har en innskuddspensjonsordning og et pensjonsbevis om arbeidstakeren har en hybridordning etter tjenestepensjonsloven.

Når det gjelder pensjonskapitalbevis, betaler arbeidstakeren i utgangspunktet for administrasjonen og kapitalforvaltningen. Denne kostnaden trekkes årlig fra pensjonskapitalen og svekker verdiutviklingen av pensjonskapitalbevisene. Disse forhold innebærer «tap av pensjon» ved skifte av arbeidsforhold, og er uheldig vurdert ut fra samfunnets behov for mobilitet i arbeidslivet.

Medregning er knyttet til ytelsespensjon (LOF) og innebærer at en arbeidstaker tar med seg tjenestetid og opptjent pensjon fra en fripolise til en aktiv foretakspensjonsordning hos ny arbeidsgiver. For å kunne praktisere medregning etter foretakspensjonslovens regler, må regler om medregning være nedfelt i regelverket for pensjonsordningen

til ny arbeidsgiver. Medregning fører til at arbeidstaker får et sammenhengende pensjonsforhold selv om hun eller han skifter jobb. Det vil også medføre at realverdien av årlig pensjonsytelser opprettholdes.

I statlig og kommunal pensjon sikrer systemet med Overføringsavtalen medregning av tjenestetid og opptjent pensjon ved jobbskifte innen offentlig sektor. Selv om medregning aldri har hatt et stort omfang i privat sektor, var det likevel tidligere en viss praksis med medregning ved skifte av jobb til ny arbeidsgiver. I dag er det svært uvanlig med medregning ved skifte av arbeidsgiver, men i noen konserner med samordnede foretakspensjonsordninger, kan det fortsatt praktiseres medregning ved skifte av arbeidsforhold innen konsernet. Regler om medregning er nedfelt i foretakspensjonsloven § 4-11.

Innskuddspensjonsloven har regler om at kontohaver har rett til å få pensjonskapital i henhold til pensjonskapitalbevis overført til annen innskuddspensjonsordning. Det følger av innskuddspensjonsloven § 6-3 at ved slik overføring av pensjonskapital til annen innskuddspensjonsordning skal opptjent pensjonskapital forhøyes med det overførte beløp.

Regelen ble gitt relativt bred omtale i forarbeidene til innskuddspensjonsloven, men senere synes regelen nærmest å være glemt, og den er nærmest ikke praktisert. Grunnen til det synes å være kostnadene knyttet til forvaltningen av den kapitalen som arbeidstakeren overfører. Det synes å være lagt opp til at arbeidstaker i forbindelse med ansettelsesprosessen i tilfelle må ta opp forhandling med arbeidsgiver om å få overført kapitalen og avtale hvordan kostnadene skal dekkes. I praksis har dette opplegget ikke fungert. Det kan dessuten reises spørsmål ved om hvor naturlig det vil være at ny arbeidsgiver generelt skal dekke kostnader knyttet til pensjon opptjent hos tidligere arbeidsgiver.

En annen årsak til at overføring av pensjonskapitalbevis til annen innskuddspensjonsordning ikke har blitt etablert som en ordning i tjenstepensjonsmarkedet, kan være at heller ikke pensjonsleverandørene synes å ha hatt tilstrekkelig motivasjon til å få dette markedet til å fungere. Inntekten ved forvaltning av pensjonskapitalbevis er ganske høye i forhold til inntekten ved å forvalte kapitalen i tilknytning til aktive innskuddspensjonsordninger.

Tabellen nedenfor viser hovedinnretningen i de ulike tjenstepensjonslover når det gjelder betaling av kostnader ved administrasjon og forvaltning av kapital knyttet til fripoliser, pensjonskapitalbevis og pensjonsbevis.

	Finansieres
Fripolise (foretakspensjon)	Betales av tidligere arbeidsgiver
Pensjonskapitalbevis (innskuddspensjon)	Betales av arbeidstaker
Pensjonsbevis (hybridordning etter tjenstepensjonsloven)	Betales av tidligere arbeidsgiver

5.2 Revisjon av regelverket – obligatorisk medflytting

I dette avsnittet diskuterer vi innføring av et system med obligatorisk medflytting av kapital fra en tidligere innskuddsordning til en ny innskuddsordning. I denne forbindelse drøftes også mulighet til medflytting av allerede etablerte PKB'er. Videre diskuteres tilsvarende medflytting i hybride ordninger, samt en mulighet for flytting av kapital også mellom innskudds- og hybridordninger. Et sentralt spørsmål for å sikre at dette systemet fungerer enkelt er organiseringen av kostnadsbetaling for tidligere/overført pensjonskapital. Dette tas opp i neste avsnitt.

En utvidet rett til å overføre kapital mellom ulike pensjonsordninger vil representere en vesentlig forbedring av et fremtidig pensjonssystem. Systemet kan være basert på at det ved jobbskifte alltid utstedes pensjonskapitalbevis eller pensjonsbevis som deretter automatisk eller etter instruksjon, kan overføres til arbeidstakerens nye pensjonskonto i den aktive pensjonsordningen hos ny arbeidsgiver.

Som nevnt følger det av tjenstepensjonsloven at arbeidsgiver for såkalte hybridordninger betaler for fremtidig administrasjon og kapitalforvaltning. I utgangspunktet er derfor tjenstepensjonsloven godt tilrettelagt for at pensjonskapitalen kan overføres til annen aktiv hybridordning etter tjenstepensjonsloven. Tjenstepensjonsloven har imidlertid ingen bestemmelse som åpner for at pensjonsbevis kan overføres til annen hybridordning etter tjenstepensjonsloven. I tjenstepensjonsloven bør det derfor vurderes å tilføye en bestemmelse som tilsvarende regelen i innskuddspensjonsloven § 6-3, se punkt 5.1 ovenfor. Dermed kan alderspensjonskapital knyttet til pensjonsbevis opptjent i en hybridordning etter tjenstepensjonsloven overføres til en annen aktiv tjenstepensjonsordning etter tjenstepensjonsloven.

For å sikre god mobilitet i det fremtidige pensjonsmarkedet, bør man imidlertid gå et skritt lenger enn skissert ovenfor. Det bør kunne åpnes for at det kan samles pensjonskapital også på tvers av innskudds- og hybridordninger, eventuelt også på tvers av innskuddsordninger med ulike utbetalingsordninger (opphørende eller livslangt). I de tilfeller det samles pensjonskapital både fra innskuddspensjonsordninger med opphørende alderspensjonsytelser og pensjonskapital fra hybridordninger med livsvarige alderspensjonsytelser på samme konto hos ny arbeidsgiver, bør det vurderes om det bør opprettes to underkontoer, for å kunne opprettholde skillet mellom kapital fra de ulike typer pensjonsordninger. Dermed kan man eventuelt opprettholde ulike utbetalingsprofiler ved pensjonsutbetalingene.

For å åpne opp for dette må det foretas en enkelt endring av gjeldende innskuddspensjonslov § 6-3 og nedfelles en tilsvarende bestemmelse i tjenstepensjonsloven. Det bør i motivene til lovendringen klart fremgå at arbeidstakeren har rett til slik medflytting og kan instruere om at kapitalen flyttes over til ny arbeidsgivers pensjonsordning.

Denne obligatoriske overflyttingen av pensjonskapital fra tidligere til ny ordning (eventuelt med en frivillig innflytting av eksisterende bevis) er i seg selv lite problematisk, men reiser et avgjørende spørsmål hvordan kostnadene for tidligere kapital skal organiseres.

5.3 Betaling for administrasjon og forvaltning av pensjonskapitalbevis

Som påpekt er et sentralt spørsmål i et medflyttingssystem hvordan kostnads-spørsmålet håndteres. Ved utstedelse av fripoliser og pensjonsbevis blir det avsatt en administrasjonsreserve. Etter at en arbeidstaker har fratrudd arbeidsforholdet, trekker pensjonsleverandøren årlig på denne administrasjonsreserven for å dekke de årlige kostnader ved administrasjon og kapitalforvaltning.

Det er vanskelig å se noen god begrunnelse for at det skal være forskjell på en innskuddspensjonsordning og de to andre typer tjenestepensjonsordninger på dette punktet. Det bør derfor vurderes om arbeidsgiver også i tilknytning til innskuddspensjonsordninger, bør betale kostnadene for å sikre avsetning av en egen administrasjonsreserve i pensjonskapitalbevis. Dermed blir kostnaden ved fremtidig administrasjon av pensjonsrettigheten opparbeidet hos tidligere arbeidsgiver finansiert av tidligere arbeidsgiver og ikke av ny arbeidsgiver.

Et slikt system kan gjennomføres ved å ta inn en lignende bestemmelse i innskuddspensjonsloven som i tjenestepensjonsloven § 6-2 annet ledd første punktum. Dermed vil innskuddspensjonsordningene på dette punktet bli lik tjenestepensjonsordningene, og det kan bli «blåst liv» i bestemmelsen i innskuddspensjonsloven § 6-3 om overføring av pensjonskapitalbevis til annen innskuddspensjonsordning.

I dagens pensjonsmarked er prisen for å administrere og forvalte kapitalen i aktive innskuddspensjonsordninger vesentlig lavere enn tilsvarende pris for pensjonskapitalbevis. Selv om det kan være litt dyrere å forvalte et pensjonskapitalbevis enn en tjenestepensjonsordning, er dagens store prisforskjell vanskelig å forstå ut fra en vurdering av forskjell i kostnadene ved bruk av moderne teknologi. En aktivisering av markedet for overføring av pensjonskapital fra pensjonskapitalbevis til aktive innskuddspensjonsordninger, vil derfor kunne redusere de samlede pensjonskostnadene og medføre en samfunnsmessig effektivitetsgevinst.

Fordelen med en løsning med avsetning hos eksisterende arbeidsgiver er at systemet vil være lett håndterbart. Det er for øvrig åpenbart at dette vil medføre en kostnadsøkning i innskuddsordninger. Vil man unngå en slik kostnadsøkning, er alternativet å fortsette med dagens system hvor den ansatte selv betaler (eller mer presist blir trukket) for kostnadene ved tidligere kapital. Rent teknisk lar dette seg håndtere av tjenestepensjonsleverandøren. Den ansatte vil få tilgang til de prisene arbeidsgiver har

på forvaltning av den aktive kapitalen og dermed komme bedre ut enn om han eller hun satt med en PKB.

Det kan også tenkes andre fordelinger av kostnader mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, som for eksempel at disse deles. Vi drøfter ikke disse forholdene videre her. Organiseringen av kostnadsfordelingen er først og fremst et politisk spørsmål. Et kontosystem basert på medflytting lar seg innføre med ulike kostnadsmodeller.

5.4 Individuell utflytting

I forbindelse med arbeidsgruppens rapport er det diskutert ulike modeller der individet selv får en anledning til å flytte sin pensjonskonto til annen leverandør enn den bedriften har valgt, se blant annet modell 3. I en ordning som beskrevet over, med obligatorisk medflytting, kan dette enkelt bygges inn i lovverket som en adgang til, etter å ha blitt medlem i en ny ordning, å flytte pensjonskapitalen til en egen valgt leverandør.

Dette forutsetter at det er leverandører som har etablert slike produkter. Teknisk vil det også kreve en endring i lovverket slik at enkeltkonti kan forvaltes som en kollektiv ordning eller (enklere) at det åpnes for arbeidsgivers innbetaling på PKB og PB.

Arbeidsgiver vil da, som på lønn, kunne få flere leverandører å betale inn til.

Et hovedspørsmål *vil her være hvordan kostnadsspørsmålet skal løses*. I en modell hvor arbeidsgiver avsetter kostnader, vil en utflytting ikke skape særlige utfordringer. Det avgjørende vil være hvilke priser som finnes i markedet og hva den enkelte kan oppnå med å flytte ut (med den avsatte reserven).

Med dagens modell, hvor arbeidsgiver betaler kostnader på den aktive kapitalen, kan det vanskelig legges til grunn at arbeidsgiver skal dekke eventuelle ekstra kostnader ved utflytting. I prinsippet kan man da si at den enkelte også kan høste en eventuell gevinst. Arbeidsgruppens rapport foreslår for eksempel at den enkelte ansatte helt tar over kostnadene ved en slik utflytting. Det vil i så fall være et betydelig hinder for å flytte ut.

Selve utflyttingen lar seg relativt enkelt ordne i form av en utvidet PKB løsning.

Det grunnleggende spørsmålet er om det vil oppstå et markedstilbud som tilbyr den enkelte bedre og billigere administrasjon og forvaltning enn i det regulære kollektive systemet. I tillegg er det et stort spørsmål om individer i praksis vil foreta denne typen valg i særlig stor grad.

6 Fellesordninger

6.1 Prinsippspørsmålet – mulighet for brede løsninger?

I pensjonsreguleringen er det anledning til å etablere en fellesordning som omfatter flere foretak hvor det er bygget inn risikoutjevning mellom foretakene, samt adgang til å opprettholde medlemskap ved skifte av arbeidsforhold fra en arbeidsgiver til en annen arbeidsgiver, når de begge er omfattet av fellesordningen. Regelverket i forsikringsvirksomhetsloven om fellesordninger for premieberegning i privat sektor, er imidlertid eksplisitt begrenset til ytelsesordninger etter lov om foretakspensjon. Dette medfører at bedrifter eller partene i en tariffavtale ikke kan avtale en slik fellesordning som er basert på innskuddspensjon eller en hybridordning etter tjenestepensjonsloven.

Slik det er i dag vil man være henvist til å sette opp en løsning bygget på en enkeltforetaksbasert tjenestepensjonsordning hvor det må utstedes pensjonskapitalbevis eller pensjonsbevis ved skifte av arbeidsgiver innen fellesordningen. Dermed må en gruppe foretak som vil tilby innskudds- eller hybridløsninger, men som ikke er i et konsern, lage et sett av bedriftsbaserte ordninger som pensjonsinnretningen driver i parallell. Dette er situasjonen selv om det er adgang til å etablere såkalt Fellespensjonskasse. Dagens regulering åpner for at etter forsikringsvirksomhetsloven § 2-2 tredje ledd, kan to eller flere uavhengige foretak inngå avtale om å ha sine pensjonsordninger i samme pensjonskasse (fellespensjonskasse). Det følger av forsikringsvirksomhetsloven § 2-13 fjerde ledd at reglene om fellespensjonskasse tar sikte på å gjelde både for innskuddsordninger og ytelsesordninger. Også flere andre bestemmelser i kapittel 2 i forsikringsvirksomhetsloven henviser til innskuddspensjonsloven og foretakspensjonsloven, men derimot ikke til tjenestepensjonsloven. I denne forbindelse er det viktig å være klar over at de bestemmelser i foretakspensjonsloven som det henvises til i kapittel 2 i forsikringsvirksomhetsloven også gjelder for tjenestepensjonsproduktet (se her tjenestepensjonsloven kapittel 7). Det må derfor kunne legges til grunn at fellespensjonskasse også kan benyttes for hybridordninger etter tjenestepensjonsloven.

Utfordringen er likevel at selv om man kan etablere fellespensjonskasse for alle tre produkttyper, forutsetter forsikringsvirksomhetsloven at fellespensjonskassen ikke har én felles pensjonsordning for de ulike foretak mv, men at hvert foretak har hver sin pensjonsordning. Vi viser her til at forsikringsvirksomhetsloven § 2-2 tredje ledd bruker ordene «sine pensjonsordninger i samme pensjonskasse (fellespensjonskasse)» i motsetning til første ledd om konsernpensjonskasse som omtaler ordningen som

«felles pensjonsordning» (understreket her). Dette betyr at det også i en løsning med fellespensjonskasse må det utstedes fripolise, pensjonskapitalbevis eller pensjonsbevis dersom en arbeidstaker slutter i en bedrift og deretter begynner i en annen bedrift. Dette gjelder selv om begge bedrifter har sine pensjonsordninger i den samme fellespensjonskasse.

Vil man måtte utstede pensjonsbevis ved alle jobbskifter innenfor fellesordningen, faller et av hovedmålene ved en fellesordning bort. En hovedregel om medflytting, som ble diskutert over, vil ha som en sidevirkning at denne problemstillingen løses.

For å få reelle fellesordninger er det i tillegg et spørsmål om lovgivningen skal åpne for at premier beregnes på gjennomsnittsnivå for en gruppe av foretak. Det finnes flere elementer hvor det kan være relevant å åpne for risikoutjevning. De to viktigste er:

- Likepensjonstillegg
- Regulering/Reguleringsfond

En gjennomsnittsberegning av likepensjonstillegg kan være en omfordeling som partene prinsipielt vil ønske å bygge inn i en fellesordning, men heller ikke dette bør være pålagt. Det bør understrekes at selv om det er adgang til å omfordele mellom foretak, er det ikke sikkert at partene vil ønske dette i fellesordninger i privat sektor. Arbeidsgivere vil være kritisk til å påta seg en økonomisk risiko som de i utgangspunktet ikke har.

Det må også understrekes at en fellesordning kan være motivert ut fra stordriftsfordeler og forenkling for medlemmene alene. Dermed kan man ikke se bort fra at for eksempel grupper av arbeidsgivere frivillig vil ønske å drifte et sett av innskuddsordninger som en fellesordning i et livselskap eller i en Fellespensjonskasse for å oppnå stordriftsfordeler. Effekten vil kunne være størst i ordninger med felles eller kollektiv kapitalforvaltning. En løsning man i dag først og fremst finner i hybridordninger med såkalt nullgaranti og kollektivt investeringsvalg.

6.2 Nødvendige regelendringer

For å realisere en løsning med en bred felles pensjonsordning er det som gjennomgangen over viser, behov for enkelte endringer i lovverket.

Man kunne for eksempel i § 2-1 i innskuddspensjonsloven og tjenstepensjonsloven presisere at flere foretak kan etablere og delta i en felles pensjonsordning, dersom deltakelse i en slik felles pensjonsordning følger av tariffavtale eller annen avtale som foretakene er tilsluttet, og avtalen har regler om felles premieberegning, felles kapitalforvaltning og/eller felles risikoutjevning mv. for foretakene.

For å sikre at en slik felles pensjonsordning også kunne etableres i en fellespensjonskasse kunne man i forsikringsvirksomhetsloven § 2-2 tredje ledd om fellespensjonskasse hen- vise til nevnte regler i innskuddspensjons- og tjenstepensjonsloven. Samtidig kan det presiseres at arbeidstakerne i hvert av foretakene skal utgjøre en egen gruppe innenfor den felles pensjonsordningen etter modell av felles pensjonsordning i konsernforhold, jf foretakspensjonsloven § 12-2.

Et spørsmål er hvilket omfang en bred pensjonsordning må ha for at den skal kunne utjevne premier og risiko. Det følger av tariffavtaler i kommunal sektor at finansierings- systemet i kommunale pensjonsordninger skal være alders- og kjønnsnøytrale. I KLP- dommen fra 2002² drøftet retten hva dette innebar og uttalte i denne forbindelse at *«premieutgiftene må utjevnes over et kollektiv som består av flere forsikringstakere (kommuner m.v.)»*. Når det gjaldt hvor stort et kollektiv av forsikringstakere må være for å oppfylle kravet om kjønns- og aldersnøytralitet presiserte retten at *«det som her vil være avgjørende, er de underliggende økonomiske realiteter. Kravet må nærmere bestemt være at en gitt fellesordning rent faktisk medfører at den enkelte kommunes grensekostnader ved å ansette kvinner fremfor menn eller eldre fremfor yngre, reelt sett pulveriseres i en slik grad at de i praksis ikke vil kunne gi noe incitament i retning av diskriminering ut fra alder og kjønn»*. Tilsvarende må gjelde for en kollektiv avtale i privat sektor. En slik fellesordning må omfatte et så stort antall arbeidsgivere og arbeidstakere at ordningen reelt sett utjevner premier og risiko i så stor grad at premienivå ikke påvirkes av enkeltansettelser.

For å oppfylle et ønske om felles reguleringsfond, kunne man i tjenstepensjonsloven § 4-6 tredje ledd tilføye at for felles pensjonsordning etter § 2-1 første ledd annet punktum, kan foretakene ha felles reguleringsfond.

For å unngå utstedelse av pensjonsbevis kunne det bli presisert i tjenstepensjonsloven og innskuddspensjonsloven § 6-1 at opphør av medlemskap ikke gjelder for arbeidstaker som innen f.eks. tre måneder tiltrer stilling i foretak som deltar i samme felles pensjonsordning, jf § 2-1 første ledd annet punktum. I den grad det innføres obligatorisk medflytting bortfaller dette da det uansett vil gjelde også for fellesordninger.

Dette er minsteforutsetninger for at det skal kunne etableres reelle brede ordninger.

² ARD (Arbeidsrettens dommer) 2002 side 90.

7 En pensjonslov – slå sammen innskudd og hybrid

En samkjøring av produktlovgivningene gir en forenkling for bedrifter og ansatte, og viktigere, øker mulighetene for å tilpasse elementer i utformingen uavhengig av om det er en forsikret ordning eller en ren spareordning. Dette kan enklest oppnås ved å legge nødvendige deler av innskuddspensjonsloven inn i tjenestepensjonsloven. Vi begrenser oss her til en prinsippdrøfting.

Dagens lovgivning er satt opp som ferdige pakker der arbeidsgiver må velge en av disse etter hvor god ordningen skal være – innskudd, hybrid eller ytelse. For et foretak er det dermed ikke mulig å sette sammen en pensjonsløsning som de selv mener passer de ansatte og bedriften i detalj. En rekke kombinasjoner er umulige i dag. For eksempel kan man ikke bli enige om å ha en garanti for at en innskuddsordning reguleres opp i spareperioden med lønnsvekst. Heller ikke en 0-garanti kan benyttes i en innskuddsordning.

Den detaljerte reguleringen skaper praktiske utfordringer i forhandlingssystemet og i partsforholdet som man har sett utspille seg i de senere årene. Reguleringen kan også sies å harmonere dårlig med en nordisk arbeidslivstradisjon med historisk hovedvekt på regulering gjennom tariffavtaler og en stor grad av avtalefrihet for partene.

En forenkling og revidering av lovverket som er diskutert her vil langt på vei gjøre en samkjøring av lovverkene naturlig og ikke minst enklere. Med felles obligatoriske regler om for eksempel opptjeningsregler, medflytting eller overføring av pensjonskapital og egen konto, vil de to lovverkene bli svært like. Det handler dermed i praksis om å ha blant annet de samme reguleringsbestemmelsene i både innskudd og hybrid.

Dette vil gi både en forenkling og en lettere oversikt. Viktigere er det at det vil bli enklere for den enkelte bedrift å utforme sin pensjonsordning alene eller sammen med partene, fordi lovverket ikke hindrer kombinasjonsmuligheter som begge parter vil kunne ønske. Mye av diskusjonen om hybrider er knyttet til de medfølgende kostnads-komponentene som følger av ordningen og ikke det som egentlig burde være tema, nemlig; ønsker man en forsikret ordning eller ikke.

Konkret vil en felles lov for innskudd og forsikret pensjon oppnå å frikoble flere valg fra hverandre:

- Ren spareordning eller en forsikret ordning?
- Felles system for valgfrihet når det gjelder reguleringsordninger
- Felles regler for opphørende eller livslange pensjoner

En felles lov for innskuddspensjonsordninger og hybridordninger vil også gjøre det enklere å bygge inn lovutvidelser som kan være formålstjenlige. Som en illustrasjon nevner vi mulighet for engangsutbetalinger ved pensjonsalder som er vanlige i mange land, mulighet for kombinasjoner av opphørende og livslange utbetalinger for eksempel 50% opphørende og 50% livslangt. Eller mulighet for å lage et forsikret unisex tillegg fra 77 år. Dette er bare ment som illustrasjoner, og det faller utenfor denne rapporten å diskutere disse spørsmålene nærmere.

8 Oppsummering

I denne rapporten har vi diskutert fire forslag til forenklinger og forbedringer av tjenestepensjonsreguleringen i Norge.

Vi har lagt vekt på at dette både bør og kan skje ved lovendringer, og ikke i form av tariffavtaler. En slik lovendring vil omfatte alle, men lovendringene er også foreslått slik at de skal tilrettelegge bedre for drøftinger og forhandlinger i bedriftene, og for å kunne inngå tariffavtaler der det er ønskelig og mulig.

Det første forslaget er å lage obligatoriske og like opptjeningsregler. Disse prinsippene bør være tilpasset ny folketrygd og det vi har omtalt som arbeidslinja. Forslagene er i seg selv en forenkling. Viktigere er det at for mange vil de kunne medføre en forbedring i form av at deler av deres lønnsinntekt, som det tidligere ikke ble betalt pensjon av, nå vil telle med.

Forslagene om å ha inntjening fra den første dagen man begynner å jobbe uten unntak for karenstider, minstealder eller deltid, vil teknisk sett lett kunne gjennomføres. Enkelte av dem, nemlig opptjening fra første krone, vil kunne ha stor økonomisk virkning og også ha størst betydning for dem med lav inntekt. Her ligger også forslagets hovedutfordring, nemlig den kostnadsøkning det vil medføre for bedriftene med innskuddsordninger. Mange bedrifter legger om til sparing fra første krone, det gjelder som standard i hybridordninger, men svært mange har fortsatt opptjening fra 1G. Vi har i denne rapporten lagt liten vekt på å diskutere selve kostnadsutfordringen, fordi vårt hovedformål har vært å se på selve regelendringen. Om regelendringene skal ha umiddelbar virkning, skal gjennomføres på sikt eller andre løsninger, er et politisk spørsmål.

Det andre hovedforslaget er rett og slett å peke på at det er små endringer som skal til for at den enkelte skal kunne ta med seg sin pensjonskapital fra bedrift til bedrift. Det er bedriftene (eller partene) som bruker sin markedsrett og velger leverandør. Virkemiddelet er å lage en obligatorisk medflytting. Dermed unngår man de mange PKB'ene og mange vil ha bare en pensjonskonto. PKB'ene eller PB'ene fra hybrider blir ikke nødvendigvis helt borte fordi de som forlater arbeidslivet fortsatt vil få utstedt en slik individuell rettighet.

Selv om forslaget om obligatorisk medflytting er enkelt, vil det grunnleggende endre pensjonsmarkedet i en mer kollektiv retning i Norge.

Et særlig spørsmål er hvem som skal bære kostnadene ved den tilflyttede pensjonskapitalen. Vi foreslår å bruke samme system i innskudd som i hybrid der arbeidsgiveren

avsetter for fremtidige kostnader. Det vil forenkle systemet mye, men også her vil det være en kostnadsøkning for bedrifter med innskuddspensjon. En videreføring av dagens system, eller varianter av dette, hvor den ansatte selv betaler for tidligere kapital, er ikke til hinder for å gjennomføre et system med medflytting til egen konto.

Hvis det er et politisk ønske kan det åpnes for at enkelte arbeidstakere flytter sin pensjonskapital ut av bedriftens ordning og til en selvvalgt leverandør. Dette vil være klart enklest å få til med en modell der arbeidsgiver avsetter framtidige kostnader også i innskuddspensjon. Det avgjørende spørsmålet for om dette vil få noe stort omfang er om det vil skapes et marked som tilbyr disse enkelt utflyttede kontoene bedre betingelser enn de har i den kollektive ordningen og om mange faktisk vil foreta denne typen valg.

Det tredje forslaget er rett og slett å foreta en nødvendig opprydding for å sikre at fellesordninger for flere bedrifter kan etableres hvis man ønsker det. Obligatorisk medflytting vil i seg selv fjerne et av de store hindrene for en fellesordning, nemlig at man får et PKB selv når man bytter mellom bedrifter i en fellesordning.

Virksomheter og partene kan etablere fellesordninger for å forenkle og å spare kostnader. Med et nytt regelverk kan det også være et virkemiddel for å utjevne kostnader mellom menn og kvinner i ordninger med livslange utbetalinger, dvs kjønnsnøytrale premier.

Det siste forslaget følger i stor grad av de tre første. Når man først har standardisert og samkjørt lovverkene på så mange måter, synes det lite hensiktsmessig ikke å gå veien helt ut og også lage en felles lov for innskuddspensjons- og hybridordninger. Det er i seg selv en forenkling, og det vil kunne åpne noen nye kombinasjonsmuligheter for bedrifter og for partene, der man sitter i kompliserte forhandlinger.

Referanser

- Cappelen, B. E., Desprée, J., Hippe, J. M., Johnsen, T., Lillevold, P. & Rønnes, R. (2016). *Økonomiske effekter av strengere kapitalkrav til pensjonskasser*. Rapport 44-2016 Samfunnsøkonomisk Analyse.
- Hippe, J. M. & Steen, S. I. (2015). Før tariffoppgjøret 2016: Adgangen til å opprette (brede) felles tjenstepensjonsordninger. *Arbeidsrett*, 12(2), 194–212.
- Hippe, J. M., Lillevold, P. & Vøien, H. G. (2017). Alle skal med? En analyse av frafall i AFP-ordningen. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, nr. 1-2-2017, 5–23.
- Hippe, J. M. & Lillevold, P. (2017). *Er hybrid tjenstepensjon et alternativ til innskuddspensjon? En analyse av regulering, avkastning og regnskapsføring i hybrid tjenstepensjon*. Fafo-rapport 2017:20.
- Egen pensjonskonto og andre tilpasninger i privat tjenstepensjon. Desember 2016. Finansdepartementet.

Vedlegg: Forslag til lovendringer

Laveste innmeldingsalder

Endring av innskuddspensjonsloven § 4-2 første ledd første punktum som erstatter gjeldende første og annet punktum:

Pensjonsordningen skal omfatte alle arbeidstakere i foretaket som har fylt 13 år, med mindre annet er fastsatt i loven her eller i forskrifter fastsatt av Kongen.

Endring av tjenestepensjonsloven § 3-2 første ledd første punktum som erstatter gjeldende første ledd:

Pensjonsordningen skal omfatte alle arbeidstakere i foretaket som har fylt 13 år. Kongen kan i forskrift gjøre unntak fra bestemmelsen i første punktum.

Opptjening uansett stillingsbrøk

Innskuddspensjonsloven § 4-2 tredje ledd, sløyfes:

Tjenestepensjonsloven § 3-4 første ledd, sløyfes:

Arbeidsforhold med varighet kortere enn 12 måneder

Endring av innskuddspensjonsloven 6-1 annet ledd som erstatter gjeldende annet ledd:

Ved opphør av medlemskap beholder medlemmet sin rett til den pensjonskapital som er opptjent ved fratredelsen.

Endring av innskuddspensjonsloven § 6-2 første ledd første punktum som erstatter gjeldende første punktum:

Når medlemskapet for en arbeidstaker opphører, skal institusjonen sørge for at det utstedes bevis for opptjent pensjonskapital i henhold til § 3-5 (pensjonskapitalbevis).

Endring av Innskuddspensjonsloven § 9-2 bokstav d som erstatter gjeldende bokstav d:

Innskuddsfondet skal tilføres:

...

d. for meget forskuddsbetalt innskudd for medlemmer som slutter i foretaket i løpet av året.

Endring av tjenestepensjonsloven § 6-1 annet ledd:

Medlemmet beholder sin rett til pensjonsbeholdningen ved fratreden. Er medlemmets tjenestetid ved fratredelsen kortere enn 12 måneder, skal pensjonsbeholdningen tilføres premiefondet.

Tjenestepensjonsloven § 5-10 bokstav f sløyfes.

Innskudd fra første krone

Endring av lov om obligatorisk tjenestepensjon § 4 første ledd første punktum:

«Oppretter et foretak en pensjonsordning med innskuddspensjon skal foretaket etter innskuddsplanen hvert år betale innskudd til alderspensjon for medlemmene. Innskuddet skal minst utgjøre 2 prosent *av den lønn opp til 12 G* som det enkelte medlem mottar fra foretaket i løpet av innskuddsåret, jf. innskuddspensjonsloven § 5-5.»

Endring av lov om obligatorisk tjenestepensjon § 4 annet ledd første punktum:

«Oppretter et foretak en pensjonsordning etter tjenestepensjonsloven, skal foretaket etter pensjonsplanen hvert år betale innskudd til alderspensjon for medlemmene. Årlig innskudd skal minst utgjøre 2 prosent *av den lønn opp til 12 G* som det enkelte medlem mottar fra foretaket i løpet av premieåret, jf. tjenestepensjonsloven § 4-3.»

Overføring av pensjonskapital fra pensjonskapitalbevis eller pensjonsbevis til aktiv innskuddspensjonsordning eller hybridordning etter tjenestepensjonsloven.

Endring av innskuddspensjonsloven § 6-3. Flytting av pensjonskapital:

(1) Kontohaveren har rett til å få pensjonskapital i henhold til pensjonskapitalbevis overført til alderspensjonskonto i annen institusjon som nevnt i § 2-2, til annen innskuddspensjonsordning, *til annen pensjonsordning etter tjenestepensjonsloven* eller til individuell pensjonsspareavtale etter lov 27. juni 2008 nr. 62 om individuell pensjonsordning.

Ny § 6-2a i tjenestepensjonsloven:

§ 6-2 a. Flytting av pensjonskapital

(1) Kontohaveren har rett til å få pensjonskapital i henhold til pensjonskapitalbevis overført til alderspensjonskonto i annen institusjon som nevnt i § 2-2, til annen

innskuddspensjonsordning, til annen pensjonsordning etter tjenestepensjonsloven eller til individuell pensjonsspareavtale etter lov 27. juni 2008 nr. 62 om individuell pensjonsordning.

Administrasjonsreserve knyttet til pensjonskapitalbevis

Endring av innskuddspensjonsloven 6-2 tredje ledd som erstatter gjeldende tredje ledd:

Institusjonen dekker kostnadene ved utstedelse av pensjonskapitalbevis. Det skal knyttes administrasjonsreserve til pensjonsbeviset som dekker fremtidige administrative kostnader og forvaltningskostnader.

Bedre og enklere tjenstepensjon

Spørsmålet om endrede opptjeningsregler og etableringen av en egen pensjonskonto ble reist i lønnsoppgjøret 2016. Regjeringen utredet deretter «tilpasninger i lov- og regelverket for tjenstepensjon i privat sektor» og presenterte ulike modeller for en ny lovgiving. Ut fra dette ønsket Handel og Kontor og Fellesforbundet en utredning av konkrete regelverksforbedringer.

Denne rapporten presenterer forslag til hvordan en fornying av regelverket kan gjøres innenfor dagens system med kollektiv tjenstepensjon. Den drøfter ønskede tilpasninger av opptjeningsregler og utforming av et regelverk der den enkelte arbeidstaker kan ta med pensjonsrettigheter ved jobbskifte uten å tape rettigheter. Ambisjonen med forslagene er at de skal oppnå støtte fordi de viderefører hovedprinsippene for kollektiv tjenstepensjon og representerer en forenkling av reguleringen.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2017:21
ISBN 978-82-324-0382-0
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20629