

Finansdepartementet

Oslo 13.08.2015

Høring – NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV

Innledning

Jeg viser til Finansdepartementets utsendelse av ovennevnte NOU for høring 30. april 2015. Utredningen inneholder utkast til nye lovregler om ytelsesbasert alderspensjon i private tjenestepensjonsordninger. Som frittstående aktuar ønsker jeg å gi en høringsuttalelse til denne utredningen.

I denne uttalelsen vil det ikke bli gitt uttrykk for synspunkter på et eventuelt behov for lovforslagets produkt i markedet, eller hvordan de respektive aktører og interessenter – arbeidstakere, arbeidsgivere og pensjonsnæringen – antas å ville forholde seg til produktet. Uttalelsen går imidlertid relativt grundig inn på to forhold:

- Uavklarte elementer i lovverkets beskrivelse av den foreslåtte pensjonsmodellen.
- Påpekning av aktuarielle kvalitetsbrister i det foreslåtte lovverket.

Til tross for at det foreliggende lovutkastet sikter mot en til dels detaljert regulering av pensjonstekniske spørsmål i et – etter min oppfatning – unødvendig omfang, har Finansdepartementet valgt å se bort fra anmodningen fra Den Norske Aktuarforening i høringsuttalelsen til tjenestepensjonsutredningen høsten 2012. Foreningen ba da departementet om å sikre at Banklovkommisjonen og dens arbeidsgrupper benytter seg av den forsikringstekniske ekspertise som en aktuar representerer når Banklovkommisjonen vurderer forsikringsspørsmål i fremtiden.

Ovennevnte utredning om tjenestepensjon var, i likhet med den her foreliggende, preget av bristende pensjonsteknisk kvalitet. På Finansdepartementets anmodning foretok Finanstilsynet en aktuarcompetent opprydding og korrigerende av Banklovkommisjonens forslag, jf tilsynets brev til departementet av 7. januar 2013. Hvis departementet finner å ville gå videre med dette forslaget om ytelsesbasert pensjon i retning av en proposisjon, er det all grunn til å gi Finanstilsynet en tilsvarende korrigerende oppgave nå, som følge av at det nok en gang ikke er inkludert aktuariell kompetanse i selve utredningen av pensjonsmodellen.

Kapittel 4a. Ytellesbasert alderspensjon – Pensjonsmodellen

Modellen skal etter oppdraget være en ytelsespensjonsmodell. Tradisjonelle ytelsespensjonsprodukter sikrer en konkret alderspensjonsytelse, beregnet med utgangspunkt i en prosent av en nærmere definert lønnsstørrelse, eller som et bestemt kronebeløp. Også i den foreslåtte modellen her bestemmes pensjonsytelsen i utgangspunktet ut fra en pensjonsplan, men det legges samtidig opp til at denne ytelsen ikke er den som skal finansieres i modellen, slik Banklovkommissjonen har tolket sitt mandat. Kommisjonen legger til grunn at den allment aksepterte forventning om at vi får en suksessiv økning i levealder for yngre årskull, skal medføre en tilsvarende reduksjon i alderspensjonsytelse for en gitt pensjonskapital – levealdersjustering. For å kunne beregne hvordan pensjonsplanens ytelser på denne måten blir suksessivt redusert for yngre årskull, vil det være ugjendrivelig nødvendig å gjøre en forutsetning om hvilket årskull som (evnt teoretisk) får tildelt de ureduerte ytelsene etter pensjonsplanen. Ellers blir det ikke mulig å gjøre modellen operativ.

Problemet er at loven ikke inneholder bestemmelser om hvordan levealdersjusteringen skal foretas. **Merknadene** gir heller ikke noe bidrag til forståelsen av dette. Loven slik den nå er formulert lar seg dermed ikke praktisere og den må suppleres med ett av nedenstående alternativer:

- Det må fremgå av loven hvordan levealdersjusteringen konkret skal foretas. F eks kan pensjonsplanens ytelser være koblet til årskull 1943. En slik (prinsipiell) løsning er drøftet i utredningen og har tilslutning fra deler av kommisjonen. Leveutsiktene for yngre årskull kan deretter sammenholdes med leveutsiktene for 1943-kullet, for å beregne levealdersjustert alderspensjonsytelse. Til grunn for slike beregninger må legges et statistisk grunnlag som er akseptert av Finanstilsynet (det kan ikke anses som gitt at alle pensjonsinnretninger som omfattes av loven vil benytte ens beregningsgrunnlag).
- Det må fremgå av loven at fullstendige beregningsregler gis i forskrift (*skal gis – ikke kan gis*), samtidig som bestemmelsene knyttet til prosedyren for levealdersjustering i lovforslaget fjernes.
- Det må fremgå av loven at foretaket står fritt til å avtale reglene for levealdersjusteringen, og dermed premieberegningen, med pensjonsinnretningen, samtidig som bestemmelsene knyttet til prosedyren for levealdersjustering i lovforslaget rettes opp.

Prinsipielle forhold – brist i pensjonstekniske forutsetninger

Manglende forutsetning om beregningsmessig uttaksalder - § 4a-2

Det er ingen bestemmelse i lovutkastet om at pensjonsplanen skal inneholde en beregningsmessig "uttaksalder" som grunnlag for premieberegningen, jfr bestemmelsen om "opptjeningsalder" i lov om foretakspensjon. Tvert imot sies det i klartekst i **merkningen** at opptjeningen i lovutkastets § 4a-2 (dvs pensjonsplanen) ikke forutsetter noen bestemt uttaksalder. Det er imidlertid helt avgjørende for å kunne beregne premien for det enkelte medlem, jfr § 4a-3, at de årlige pensjonsrettene til alderspensjon som opptjenes i pensjonsplanen (og som deretter beregningsmessig levealdersjusteres) har en beregningsmessig uttaksalder. Det burde fremstå som uomtvistelig at for en 66-åring som opptjener en konkret pensjonsrett etter pensjonsplanen, må foretaket betale en

høyere premie dersom det forutsettes at vedkommende starter uttak av pensjonsretten som 67-åring enn om det forutsettes at vedkommende starter uttaket som 70-åring. Dette som følge av at beregningsmessig uttaksalder 70 år innebærer færre forventningsmessige utbetalingsår enn uttaksalder 67 år, og dessuten høyere forventet dødelighetsarv fram til uttak, som trekker i samme retning.

En annen faktisk uttaksalder enn den som er fastsatt for pensjonsordningen og som ligger til grunn for premieberegningen fører til omregning av pensjonsytelsen når uttak skjer.

Kjønnsnøytrale pensjoner – premiedifferensiering - § 4a – 3 (2) bokstav b

I § 4a – 3 (2) bokstav b foreslås det at *det skal beregnes en høyere årlig premie for kvinner enn for menn slik at den årlige pensjon som årlige premier ventes å gi, vil være uavhengig av medlemmets kjønn.*

Nok en gang må det påpekes at i en ytelsesbasert pensjonsordning er det ikke de årlige innskudd eller premier som bestemmer hvilken pensjonsytelse det enkelte medlem skal ha rett til. Ytelsen skal fremgå av pensjonsplanen (her supplert med en omregningsprosedyre for levealdersjustering på et statistisk grunnlag akseptert av Finanstilsynet) og den må nødvendigvis være definert kjønnsnøytral. Denne kjønnsnøytraliteten kan ikke være avhengig av at det betales en “riktig” premie, den må selvsagt gjelde absolutt.

Premien skal forutsetningsvis være tilstrekkelig til å finansiere pensjonsytelsene som tjenes opp i samsvar med pensjonsavtalen, men skal være medlemmene uvedkommende med mindre de selv har et delansvar for finansieringen i samsvar med § 4a-9 (3).

Når Banklovkommisjonen i **merkningen** forklarer den foreslåtte lovteksten med at den skal *sikre at det skjer en premiebetaling som sikrer kvinner den samme pensjonsytelsen som menn*, så er dette egnet til å svekke forståelsen av at kjønnsnøytralitet i den ytelsesbaserte pensjonsordningen er et definitivt krav, ikke et “mål” det tas sikte på å oppnå.

Behandlingen av dødelighetsarv i opptjeningstiden § 4a – 3 (2) bokstav c

Det er foreslått to alternativer for behandling av dødelighetsarv i opptjeningstiden, og av **merkningen** fremgår det at Banklovkommisjonen ikke har tatt stilling til hvilket av dem som bør vedtas. Det alternativet som er beskrevet uten hakeparentes, dvs tilførsel av faktisk dødelighetsarv, synes ikke å være konsistent med at det i henhold til paragrafens første ledd skal benyttes et premieberegningssgrunnlag som inkluderer dødelighetsforutsetninger. Av utredningsteksten fremgår det imidlertid at dette (hoved-)alternativet må forstås slik at beregningsgrunnlagets dødelighet skal settes til 0 frem til uttaksalder.

Resultatet blir i så fall at foretakene skal betale premier som systematisk overfinansierer de levealdersjusterte pensjonsytelsene etter pensjonsplanen. Modellen fjerner seg for så vidt også ytterligere fra en ytelsesordning, ved at det ikke er ytelsen etter pensjonsavtalen som finansieres, men en spesifisert høyere ytelse.

Levealdersjustering og informasjonsplikt – § 4a-4 (1)

Pensjonsinnretningen er pålagt en plikt til å informere om hvilken levealdersjustert pensjonsytelse som opptjenes årlig, jfr **§ 4a-4 (1)**, annet punktum. De blir imidlertid feil å knytte denne informasjonen til hvilken premie foretaket betaler. Når det foreslås at meldingen skal informere om *virkningene for medlemmenes pensjonsopptjening av at det ved **beregning av årlig premie** blir tatt hensyn til forhold...* (min uthevelse), så snus saken på hodet. Fastsettelsen av pensjonsytelsen er én sak, finansieringen av den er en annen.

For at pensjonsordningen skal fungere som ytelsesordning må den levealdersjusterte årlige opptjeningen være fastsatt og være kommuniserbar i opptjeningsåret. Dette synes også å være intensjonen med lovverket, jfr **merknaden**, om pensjonsinnretningenes pålagte informasjonsplikt: *...det skal sendes en melding til den enkelte om hva den levealdersjusterte årlige opptjeningen vil bli for vedkommende.*

For at dette skal kunne gjennomføres er det helt nødvendig at regelverket inneholder en presis prosedyre for a priori levealdersjustering, jfr de prinsipielle kommentarene til modellen innledningsvis i denne uttalelsen. Den forventede gjenstående levetid for medlemmet ved uttaksalder, som skal benyttes ved justeringsberegningen, må hentes fra et oppdatert, relevant dødelighetsgrunnlag for den aktuelle pensjonsporteføljen, inkludert nødvendig sikkerhetsmargin akseptert av Finanstilsynet. Samtidig må pensjonsplanens ytelser knyttes til et basisårskull, jfr kommentarene til modellen innledningsvis.

Dødelighetsgrunnlaget som benyttes ved beregning av årets levealdersjusterte pensjonsopptjening, må også legges til grunn ved finansieringen av årets opptjente pensjonsytelse, dvs beregningen av en engangspremie som skal sikre ytelsen.

Grense for hvor høy avkastning som i et år kan benyttes til regulering - §4a-6 (1)

I **§ 4a-6 (1)** er det bestemt at *Medlemmenes opptjente rett til alderspensjon skal reguleres årlig i opptjeningsperioden, enten i samsvar med alminnelig lønnsvekst beregnet som i folketrygden, eller i samsvar med den gjennomsnittlige lønnsutvikling i foretaket.* Valg av det ene eller det andre av disse alternativene må anses obligatorisk, slik at det ikke er anledning til å regulere utelukkende med årets avkastning. Det er ikke inntatt noen begrensning på størrelsen på denne reguleringen.

Det har dermed ingen mening når det i femte ledd foreslås inntatt en hjemmel for Kongen til å fastsette en grense for hvor høy avkastning som kan benyttes til regulering. I **merknaden** forklares dette med et behov for å sikre at pensjonsytelsene ikke skal bli “for høye” som følge av årlig oppregulering. Det skulle fremstå entydig at en eventuell begrensning av størrelsen på årets regulering må knyttes direkte til bestemmelsen om reguleringsindeks i første ledd. Er årets avkastning høyere enn det som er nødvendig for å finansiere oppreguleringen i henhold til valgt indeks i første ledd, vil det overskytende i alle fall overføres til pensjonsordningens reguleringsfond i samsvar med paragrafens tredje ledd.

Ny omregning ved uttak - § 4a-9 (2)

Det foreslås lovfestet at de årlig opptjente, akkumulerte, levealdersjusterte pensjonsytelsene på ny skal kunne omregnes, dersom pensjonsinnretningens anmeldte dødelighetsgrunnlag på

uttakstidspunktet avviker fra det grunnlaget som er benyttet ved premieberegningen (som naturligvis kan ligge et halvt århundre tilbake i tid for den tidligste opptjeningen). Dette vil bryte totalt med vanlig forståelse av begrepet "ytelsespensjon". I stedet er det tradisjon for, og forståelse for, at myndighetene benytter gjeldende lovhjemmel og krever styrking av pensjonsreservene dersom de soliditetsmessig er svekket, slik at pensjonsytelsene består uendret.

Mindre vesentlige forhold samt misforståelser

Dødsfall i utbetalingstiden – Håndtering av risikoresultatet – § 4a-1 (2)

Banklovkommissjonen har funnet det nødvendig å foreslå lovfestet at *Retten til opptjent alderspensjon faller bort ved medlemmets død*. Denne lovformuleringen sikrer da at negasjonen ikke kan gjøres gjeldende, dvs ingen skal kunne legge til grunn at *Retten til opptjent alderspensjon faller ikke bort ved medlemmets død*. Da negasjonen synes å fylle et tenkt behov for tilgjengelige pensjonsmidler i det hinsidige, kan det vel fastslås at paragrafens annet ledd må anses unødvendig?

Nå fremgår det av **merknaden** at den foreslåtte lovbestemmelsen er ment å fortelle at medlemmets etterlatte, eller boet, ikke har krav på pensjonsmidlene. Dette er imidlertid tydelig regulert inn i flere av de påfølgende paragrafene, og den pussige formuleringen i § 4a-1 (2) fremstår derfor på alle måter som unødvendig.

Det er likevel grunn til å peke på hvordan **merknaden** ser på pensjonsinnretningenes risikobilde i pensjonsutbetalingsperioden. Det hevdes her at "Når det gjelder et medlems død etter uttak av alderspensjon, er det pensjonsinnretningen som har risiko og økonomisk ansvar for avvik mellom faktisk utbetalingstid og beregnet utbetalingstid. Resultatet inngår som en del av risikoresultatet for pensjonsinnretningen."

Dette holder nok ikke vann.

Banklovkommissjonen har imidlertid også tidligere gitt uttrykk for en forsikringsteknisk forståelse av pensjonens utbetalingsfase som kan beskrives slik:

- På uttakstidspunktet for alderspensjon er det avsatt en pensjonskapital lik pensjonsytelsen multiplisert med forventet gjestående levealder etter grunnlaget.
- Pensjonsinnretningen utbetaler pensjon og "venter og ser hvordan det går".
- For pensjonister som dør forut for det forventede dødsfallstidspunktet vil det være "penger til overs" og dødsfallet gir dermed et positivt resultatbidrag.
- For pensjonister som lever lenger enn det forventede dødsfallstidspunktet er "pengene brukt opp" og innretningen må "ta regningen" for videre pensjonsutbetalinger til vedkommende.

En slik prosedyre vil ikke være i samsvar med god forsikringskikk og lovverk. Dødsrisikoresultatet må avregnes på årlig basis ved at dødelighetsarv etter grunnlaget (alders- og kjønnsfordelt) måles mot den faktiske dødelighetsarven, med positiv eller negativ output. Og helt ufravikelig: Uavhengig av det erfarte resultat må pensjonsinnretningene til enhver tid være reservert i samsvar med gjeldende beregningsgrunnlags forventning til gjestående levetid. Om det enkelte pensjonistdødsfall skjer før

eller etter tidspunktet for vedkommendes forventede levealder på uttakstidspunktet, har dermed ingen direkte regnskapsmessig effekt.

En annen sak er at det foreslåtte regelverket ikke inneholder noen spesiell bestemmelse om hvordan risikoresultatet gjennom utbetalingstiden skal anvendes, til forskjell fra reguleringen i lov om foretakspensjon hvor slike overskudd skal deles mellom pensjonistenes overskuddsfond og (eventuelt) risikoutjevningfondet. Når det ikke er gitt tilsvarende regler her, så antas de generelle reglene i FVL å gjøres gjeldende, dvs at inntil 50 % av risikoresultatet kan tilføres risikoutjevningfondet, mens resten tilføres foretaket.

Beskrivelse av årlig opptjening i pensjonsplanen - § 4a-2 (3) og (4)

Det gis to ulike beskrivelser av hvordan den årlige pensjonsopptjeningen skal fastsettes i pensjonsplanen. Når det i fjerde ledd sies at *Tredje ledd er ikke til hinder for at det i pensjonsplanene i stedet fastsettes at...* (min utheving) så indikerer det at vi har å gjøre med to ulike modeller for pensjonsopptjening. Det er ikke tilfelle, tredje og fjerde ledd er reelt identiske og med identiske maksimalrammer. Det virker pussig og vil kunne føre til misforståelser når de to beskrivelsene fremstilles som alternativer.

Ytelsesordningens beregningsgrunnlag - § 4a-3 (1)

I § 4a-3 (1) er det foreslått lovfestet at pensjonsinnretningene skal benytte et dynamisk dødelighetsgrunnlag. Det er vanskelig å forstå hva en slik bestemmelse har å gjøre i lovkapittelet om ytelsespensjon; at den likevel er tatt inn her kan åpne for misforståelser i retning av at dette premieberegningssprinsippet vil påvirke pensjonsytelsen. Slik er det selvsagt ikke. De pensjonsytelsene som fastsettes for medlemmene i henhold til pensjonsplanen og med anvendelse av et konkret regelverk for levealdersjustering, må være prinsipielt uavhengig av den premien som beregnes for å finansiere pensjonsytelsene. Denne premien må tilfredsstille de soliditetskrav som Finanstilsynet stiller, krav som er gitt i – og som hører hjemme i – annet lovverk enn dette. For øvrig må det anses som lite sannsynlig at tilsynsmyndighetene vil kunne akseptere annet enn dynamisk dødelighet i fremtidige premiegrunnlag for langtidskontrakter som dette.

Mulig ansvar for størrelsen av årlig pensjon i prosent av lønn – § 4a-3 (3)

Det foreslås lovfestet at pensjonsplanen kan inneholde avtale om at *pensjonsinnretningen skal ha et særlig ansvar for størrelsen av årlig pensjon i prosent av lønn, beregnet ved uttak av pensjon,...*

Dette fremstår jo som en svært relevant lovbestemmelse for en ytelsesordning, i og for seg er det nettopp en slik bestemmelse om forutsigbarhet som skulle forventes. Men hvordan skal den aktuelle “prosent” fastsettes, hvilke rammer er det for den og hva er “lønn” i denne sammenheng? Hverken lovtoksten for øvrig eller *merkningen* til paragrafen gir noen støtte til forståelsen av hvordan et slikt avtalepunkt kan utformes.

Ytelsesbasert alderspensjon – Misvisende begrepsbruk

Av den innledende bestemmelsen i § 4a-1. *Retten til alderspensjon*, fremgår det at det enkelte medlem *erhverver rett til årlig alderspensjon etter reglene i pensjonsordningens pensjonsplan...* I

merknaden til denne bestemmelsen forklares det også – helt korrekt – at i motsetning til ved en innskuddsbasert pensjonsordning etter tjenstepensjonsloven, der rett til alderspensjon skjer ved oppbygging av en pensjonsbeholdning, vil det i en ytelsesbasert alderspensjonsordning være en årlig rett til en bestemt alderspensjonsytelse som opptjenes.

I § 4a-2 (2) står det at *rett til alderspensjon opptjenes årlig i løpet av tjenestetiden i foretaket*, og i paragrafens tredje ledd står det eksplisitt at det i pensjonsplanen skal *fastsettes at årlig pensjonsopptjening skal tilsvare 1/40 av en fastsatt prosent*... som det deretter gis maksimalgrenser for. Av paragrafens femte ledd fremgår det så at *Pensjonsplanen skal inneholde de bestemmelser som skal gjelde om årlig oppregulering av opptjent rett til pensjon*...

Suksessiv pensjonsopptjening av en alderspensjonsytelse i form av en pensjonsrett, står dermed sentralt i disse innledende paragrafene i lovkapittelet om **Ytelsesbasert alderspensjon**. Dessuten er det også foreslått endringer innledningsvis i selve tjenstepensjonsloven, § 1-2, som presiserer at loven nå foreslås supplert med ordninger der medlemmene sikres *opptjent rett til pensjon*. Begrepsbruken rundt “opptjent rett til pensjon” blir imidlertid problematisk når premien for pensjonsretten skal beregnes etter § 4a-3 (2) som bestemmer at *årlig premie skal beregnes ut fra den rett til alderspensjon som medlemmet vil ha opptjent i året etter reglene i pensjonsplanen, og den forventede virkning av levealdersjustering av medlemmets rett til alderspensjon*.

Pensjonsmodellen baserer seg altså ikke på at *den rett til alderspensjon som medlemmet vil ha opptjent i året etter reglene i pensjonsplanen*, skal bli finansiert ved premiebetaling. Premiebetalingsplanen tar i stedet sikte på å finansiere en annen ytelse, noe som også fremgår eksplisitt av **merknaden** til § 4a-4 som sier at det er retten til den levealdersjusterte opptjeningen som det enkelte medlem vil ha hvert år.

Dette er vel egentlig kjernen i den foreslåtte pensjonsmodellen. Men det er grunn til å reagere på bruken av begrep som “opptjent rett til pensjon etter pensjonsplanen” og lignende, spesielt i lovforslagets tre første paragrafer.

Begreper som “opptjent rett til pensjon” i en ytelsesbasert pensjonsordning bør utelukkende benyttes om faktisk, endelig og ugjenkallelig opptjent alderspensjonsytelse. Som det fremgår mer eller mindre implisitt av lovteksten, men mer konkret av **merknaden**, se ovenfor, er det retten til den mer uspesifiserte, levealdersjusterte pensjonsytelse som er sikret ved den årlige opptjeningen. Likevel synes heller ikke dette å være en reell opptjent pensjonsytelse, ref § 4a-9 (2) om omregning.