

Pensjon fra første krone og første dag?

Arbeidsgrupperapport

Desember 2020

1	Innledning.....	5
1.1	Bakgrunn og mandat	5
1.2	Arbeidsgruppens sammensetning og utredningsprosess	7
1.3	Oversikt over innholdet i utredningen	8
2	Gjeldende rett og praksis	9
2.1	Generelle krav til tjenstepensjonsordninger	9
2.2	Lønnsgrunnlag i innskuddspensjonsordninger	11
2.3	Alder og stillingsbrøk	13
2.4	Innskuddsfritak ved uførhet og andre risikodekninger	15
2.5	Praksis for innmelding, forvaltning og utmelding	15
2.6	Kommende endringer i privat tjenstepensjon	17
2.7	Særlig om offentlig tjenstepensjon.....	19
2.8	Krav til stillingsandel - forholdet til diskrimineringsforbudet	19
3	Utviklingen i tjenstepensjonsmarkedet.....	23
3.1	Generelt.....	23
3.2	Lønnsgrunnlag og innskuddssatser	25
3.3	Kriterier for medlemskap	30
3.4	Kostnadsbildet.....	34
4	Alternativer for pensjon fra første krone og første dag.....	37
4.1	Generelt.....	37
4.2	Lønnsgrunnlag og satser	40
4.3	Alder og stillingsbrøk	42
4.4	Endringer i OTP-lovens regler om virkeområde.....	44
4.5	Oppsummering av modellalternativer.....	45
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	47
5.1	Innledning og metodebeskrivelse	47
5.2	Konsekvenser for arbeidsgivere.....	49
5.3	Konsekvenser for arbeidstakere	59
5.4	Konsekvenser for pensjonsleverandørene.....	61
5.5	Konsekvenser for det offentlige	62
5.6	Arbeidsmarkedseffekter	63

6	Samlet vurdering	64
6.1	Lønnsgrunnlag	64
6.2	Kriterier for medlemskap	65
6.3	Tidspunkt for gjennomføring av eventuelle endringer og overgangsordninger.....	66
7	Merknader til de enkelte bestemmelser.....	68
7.1	Til endringene vedr. pensjon fra første krone	68
7.2	Til endringene vedr. krav til nedre alder	68
7.3	Til endringene vedr. oppheving av krav til stillingsandel.....	69
7.4	Til endringene vedr. krav til 10 prosent stillingsandel.....	69
7.5	Til endringene vedr. minstekrav til lønn	69
7.6	Til ikraftsettings- og overgangsregler	70
8	Utkast til lov- og forskriftsendringer	71
8.1	Endringer vedr. pensjon fra første krone	71
8.2	Endringer vedr. krav til nedre alder	71
8.3	Endringer vedr. oppheving av krav til stillingsandel	72
8.4	Endringer vedr. krav om 10 prosent stillingsandel	73
8.5	Endringer vedr. minstekrav til lønn	74
8.6	Ikraftsettings- og overgangsregler	76

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

Finansdepartementet satte 24. juni 2019 ned en arbeidsgruppe med deltakelse fra arbeidslivets parter for å utrede hvordan et krav om pensjonsopptjening fra første krone i private innskuddspensjonsordninger kan utformes. Arbeidsgruppen skulle også utrede om det burde innføres krav om medlemskap i private tjenestepensjonsordninger for ansatte under 20 år og ansatte med stillingsandel under 20 prosent.

Bakgrunnen for nedsetting av arbeidsgruppen var Solberg-regjeringens plattform fra 17. januar 2019 (Granavolden-plattformen) hvor det fremgår at regjeringen ville sette ned et partssammensatt utvalg for å vurdere pensjon fra første krone. Videre ble det ved Stortingets behandling av Dokument 8:128 S (2017-2018) om pensjon fra første krone vedtatt å be regjeringen om å sette ned et partssammensatt utvalg for å vurdere spørsmålet om pensjonsopptjening fra første krone. Det vises til anmodningsvedtak fra Stortinget til regjeringen nr. 406 (2018-2019) av 7. februar 2019.

Spørsmålet om endringer i opptjenings- og medlemskapskriterier i innskuddspensjonsordninger ble også utredet av en arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet i 2016, etter at arbeidslivets parter i lønnsoppgjøret 2016 fremsatte ønske om et lovarbeid med sikte på å modernisere pensjonsordningene i privat sektor. Arbeidsgruppen utredet for det første om arbeidstaker bør få adgang til å opprette en personlig pensjonskonto hos en selvvalgt leverandør (egen pensjonskonto). Arbeidsgruppen utredet også mulige konsekvenser av å innføre plikt til å betale pensjon fra første krone, endre kravene til at arbeidstaker må være minst 20 år og ha en stillingsandel på minst 20 prosent for å være pliktig medlem av pensjonsordningen, samt endre regelen om at arbeidstaker må ha vært ansatt i minst 12 måneder for å ha krav på å få med seg sin opptjente pensjonskapital.

Arbeidsgruppen som utredet egen pensjonskonto mv. beskrev ulike alternativer og utredet de økonomiske konsekvensene av mulige endringer, men kom ikke med anbefalte valg av løsninger. Arbeidsgruppen leverte sin rapport «Egen pensjonskonto og andre tilpasninger i privat tjenestepensjon» i desember 2016. Arbeidslivets parter var enige om at egen pensjonskonto burde utredes videre, men var ikke enige om videre utredning av endringer i medlemskaps- og opptjeningskriterier, ettersom endringer i arbeidstakers favør medfører økte kostnader for arbeidsgiver.

Lovregler om egen pensjonskonto og om oppheving av 12-månedersregelen ble vedtatt av Stortinget våren 2019 og følger av lov 3. mai 2019 nr. 14 om endringer i innskuddspensjonsloven mv. (egen pensjonskonto), jf. Prop. 40 L (2018-2019) og Innst. 224 L (2018-2019). Lovreglene trer i kraft 1. januar 2021.

I mandatet for arbeidsgruppen som ble nedsatt 24. juni 2019 er det gitt følgende bakgrunn for nedsetting av arbeidsgruppen:

«Minstekravet til pensjonssparing i privat sektor etter lov om obligatorisk tjenestepensjon (OTP) er 2 prosent av ansattes lønn mellom 1 G og 12 G. I innskuddspensjonsordninger er det valgfritt for arbeidsgivere om de ansatte skal gis

pensjonsopptjening for all lønn inntil 12 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) eller kun for den delen som overstiger 1 G. Av om lag 1,4 millioner medlemmer i private innskuddspensjonsordninger er nesten tre fjerdedeler eller i overkant av 1 million omfattet av ordninger som bare gir opptjening for lønn over 1 G.

Da regelverket for de skattefaviserte innskuddspensjonsordningene ble innført i 2001, skulle det ikke betales innskudd for lønn under 2 G. Hensikten var at kompensasjonsgraden skulle bli om lag lik for alle lønnsnivåer inntil 12 G når man så tjenstepensjon og alderspensjon fra folketrygden under ett. Den nedre grensen ble senket til 1 G ved innføringen av obligatorisk tjenstepensjon i 2006. Alderspensjon i folketrygden er fra 2011 lagt om til en mer innskuddslignende modell med alleårsopptjening av pensjon for all lønn inntil 7,1 G.

I ordninger etter tjenstepensjonsloven fra 2014 er det krav om opptjening fra første krone som følge av tilpasning til den nye folketrygden. Foretak som ønsker å ha en minimumsordning, kan da tilpasse nivået på satsene slik at alle ansatte får sparing minst tilsvarende 2 prosent av lønn mellom 1 G og 12 G.

I regjeringsplattformen står det at regjeringen vil sette ned et partssammensatt utvalg for å vurdere pensjon fra første krone. Videre ble det ved stortingets behandling av Dokument 8:218 S (2017-2018) om pensjon fra første krone vedtatt å be regjeringen om å sette ned et partssammensatt utvalg for å vurdere spørsmålet om pensjonsopptjening fra første krone, jf. anmodningsvedtak fra Stortinget til regjeringen nr. 406 (2018-2019).

I de ulike lovene om privat tjenstepensjon er det regler om hvilke ansatte som skal tas opp som medlemmer i tjenstepensjonsordningen. Ansatte under 20 år eller med lavere stillingsandel enn 20 prosent er ikke pliktige medlemmer. I folketrygden gis det alderspensjonsopptjening for all inntekt fra og med fylte 13 år og uavhengig av stillingsbrøk. Regelen om minst 12 måneders ansettelse for rett på å få med seg pensjonsopptjening er vedtatt opphevet i innskuddspensjonsordninger. Disse kriteriene ble, sammen med spørsmålet om pensjonsopptjening fra første krone, vurdert av arbeidsgruppen som utredet egen pensjonskonto. Departementet mener kriteriene for alder og stillingsandel bør utredes i sammenheng med spørsmålet om pensjonsopptjening fra første krone.

Departementet setter nå ned en arbeidsgruppe med medlemmer fra Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet, LO, NHO, YS og Virke for å vurdere spørsmålet om pensjonsopptjening fra første krone i innskuddspensjonsordninger samt om medlemskap i tjenstepensjonsordninger for ansatte under 20 år eller med lavere stillingsandel enn 20 prosent. Det vil underveis i arbeidet bli invitert til et innspillsmøte.»

Arbeidsgruppen har fått følgende mandat:

«Arbeidsgruppen skal beskrive utbredelsen av ulike typer tjenstepensjonsordninger i privat sektor med vekt på innskuddspensjonsordninger. Herunder skal arbeidsgruppen beskrive hvordan pensjonsordninger er fordelt på ulike spare- og kompensasjonsnivåer, og i hvilken grad det gis opptjening for lønn under 1 G. Det er ønskelig å få belyst

fordelingseffekter på tvers av bedrifter og næringer, samt på tvers av kjønn, inntektsnivåer, ulike stillingsbrøker, ulike lengder på arbeidsforhold mv. for arbeidstakerne. Ved vurderingen av kompensasjonsnivåer bør det ses hen til samlet kompensasjon fra folketrygd og tjenstepensjon samt ev. AFP.

Arbeidsgruppen skal utrede alternativer for hvordan et krav om opptjening fra første krone i innskuddspensjonsordninger kan utformes. Kombinasjonen av minstekrav til pensjonssparing etter OTP og forholdsmessighetsprinsippet innebærer at bedrifter ikke kan kompensere fullt ut for en ev. utgiftsøkning ved å senke sparesatsene. Arbeidsgruppen skal vurdere om det kan og bør gjøres andre endringer i pensjonsregelverket som gir bedriftene økt rom for å kompensere for en utgiftsøkning som følge av krav om pensjonsopptjening fra første krone. Arbeidsgruppen skal presentere minst et forslag for pensjon fra første krone som gir tilnærmet uendrede pensjonsutgifter for bedriftene.

Arbeidsgruppen skal utrede om det bør innføres krav om at arbeidstakere i deltidsstillinger på under 20 prosent og arbeidstakere som ikke er fylt 20 år, skal opptas i obligatoriske tjenstepensjonsordninger. Eventuelle endringer i bestemmelsene om medlemskap i tjenstepensjonsordninger bør ses i sammenheng med reglene i hhv. lov om obligatorisk tjenstepensjon og de ulike pensjonslovene om plikt og rett til å opprette skattefavorisert tjenstepensjonsordning. Effekten av ev. endringer i ulike kriterier for pensjonsopptjening skal ses i sammenheng, herunder bør arbeidsgruppen se hen til at kravet om minst 12 måneders ansettelse for rett til opptjent pensjon er vedtatt opphevet i innskuddspensjonsordninger. Arbeidsgruppen bør vurdere om det fortsatt skal være noen nedre grenser for rett på pensjonsopptjening for at størrelsen på pensjonsopptjeningen skal stå i forhold til administrasjons- og forvaltningskostnadene. I vurderingen av hvordan små pensjonsopptjeninger bør håndteres, skal også forholdet til utenlandske arbeidstakere belyses.

Arbeidsgruppen skal utarbeide utkast til nødvendige lov- eller forskriftsendringer for sine forslag, og redegjøre for økonomiske og administrative konsekvenser, herunder for pensjonsleverandører, arbeidsgivere, arbeidstakere og pensjonister samt det offentlige.

Finansdepartementet kan presisere eller gjøre tilføyelser til mandatet. Arbeidsgruppen skal levere sin utredning i løpet av våren 2020.»

1.2 Arbeidsgruppens sammensetning og utredningsprosess

På tidspunktet for avgivelse av rapporten besto arbeidsgruppen av:

- Ragnar Bøe Elgsaas, Landsorganisasjonen i Norge
- Nina Skrove Falch, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
- Kristin Diserud Mildal, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Lars Haartveit, Hovedorganisasjonen Virke
- Silje Aslaksen, Arbeids- og sosialdepartementet
- Remy Edseth, Finansdepartementet (leder fra august 2020)
- Kari Sjørholt, Finansdepartementet

- Maren Børslien, Finansdepartementet.

Erik Myhre, Finanstilsynet, har gitt faglig bistand til utredningen.

I løpet av arbeidet har Siren Solhaug, Finansdepartementet (leder frem til juni 2020), Ellen Bakken, LO (frem til desember 2019) og Line Furseth Bjørk, Arbeids- og sosialdepartementet (frem til august 2020) også deltatt i arbeidsgruppen.

Første møte ble holdt 26. juni 2019. Arbeidsgruppen har hatt til sammen 13 møter.

I tillegg til arbeidsgruppens møter ble det 27. november 2019 avholdt et innspillmøte hvor representanter fra Akademikerne, Spekter, Finans Norge, Forbrukerrådet, Pensjonskasseforeningen, Unio og Verdipapirfondenes forening deltok. Hensikten var å få innspill og synspunkter fra berørte parter som ikke deltar direkte i arbeidsgruppen. Statssekretær Geir Olsen fra Finansdepartementet var møteleder.

Finans Norge og Actecan har også bistått arbeidsgruppen med informasjonsinnhenting.

På grunn av koronasituasjonen er arbeidet blitt noe forsinket.

1.3 Oversikt over innholdet i utredningen

I kapittel 2 gis det en oversikt over gjeldende rett og bakgrunn for reglene om lønnsgrunnlag i innskuddspensjonsordninger og om krav til alder og stillingsandel for rett til medlemskap i private tjenstepensjonsordninger. I kapitlet gis det også en oversikt over praksis for inn- og utmelding av arbeidstakere i pensjonsordningen, særlig med henblikk på arbeidstakere i deltidsstillinger eller med ubestemt arbeidstid. I kapitlet omtales også praksis knyttet til spørsmålet om krav til stillingsandel som vilkår for medlemskap i pensjonsordning vil kunne være i strid med reglene om vern mot diskriminering i arbeidsmiljøloven og likestillingsloven.

I kapittel 3 gjennomgås tallmateriale fra Actecan, Finans Norge og SSB, bl.a. over hvilke lønnsgrunnlag og innskuddssatser som benyttes samlet sett og i bedrifter i ulike næringer. Videre er det tallgrunnlag for antall ansatte i ulike næringer som er under 20 år eller har stillingsandel under 20 prosent. Det er også innhentet oversikt over priser for administrasjon og forvaltning både av aktive innskuddspensjonsordninger og pensjonskapitalbevis fra Finans Norge og finansportalen.no.

I kapittel 4 gjennomgås ulike alternativer som arbeidsgruppen har utredet for hvordan et krav til opptjening fra første krone i innskuddspensjonsordninger kan utformes. I tråd med mandatet er det utredet et alternativ som er tilnærmet kostnadsnøytralt for bedriftene samlet sett. Videre gjennomgås ulike alternativer for hvordan et krav om at arbeidstakere under 20 år og arbeidstakere i deltidsstillinger under 20 prosent, skal ha rett til medlemskap i tjenstepensjonsordningen kan utformes.

I kapittel 5 gjennomgås arbeidsgruppens beregninger av de økonomiske og administrative konsekvensene av alternativene som er utredet. I kapittel 6 oppsummeres de sentrale avveiningene i rapporten om de alternativene arbeidsgruppen har utredet. Kapittel 7 inneholder merknader til de enkelte bestemmelsene som foreslås i kapittel 8, der det er utarbeidet et utkast til nødvendige lov- og forskriftsendringer for de alternativer som er utredet.

2 Gjeldende rett og praksis

2.1 Generelle krav til tjenstepensjonsordninger

Etter lov om obligatorisk tjenstepensjon, som trådte i kraft 1. januar 2006, plikter de aller fleste foretak i privat sektor å etablere en tjenstepensjonsordning for sine ansatte. Ordningene skal gi arbeidstakerne alderspensjon i tillegg til ytelsene fra folketrygden. Ordningene kan også gi rett til uførepensjon og etterlattepensjon. Tjenstepensjonsordning kan opprettes som en innskuddspensjonsordning etter lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold, som en foretakspensjonsordning etter lov om foretakspensjon eller som en tjenstepensjonsordning (hybridordning) etter lov om tjenstepensjon.

I innskuddspensjonsordninger betaler arbeidsgiver et årlig innskudd i prosent av arbeidstakers lønn til pensjonsordningen. Arbeidstakers opptjente pensjon vil bestå av innbetalte innskudd og tilført avkastning. I foretakspensjonsordninger vil arbeidstaker få en bestemt årlig pensjonsytelse. Ordninger etter tjenstepensjonsloven (hybridordninger) har egenskaper både fra innskuddspensjon og foretakspensjon.

Hvilke foretak i privat sektor som plikter å ha tjenstepensjonsordning for sine ansatte, følger av lov om obligatorisk tjenstepensjon § 1. I bestemmelsen defineres først hva som regnes som «foretak» etter loven. Deretter er det et krav til at foretaket minst må ha et visst antall ansatte eller årsverk.

Som foretak regnes aksjeselskap, allmennaksjeselskap, ansvarlig selskap, enkeltpersonforetak og ethvert annet rettssubjekt som har arbeidstaker i sin tjeneste. Et rettssubjekt er en juridisk eller fysisk person som kan inneha rettigheter og pålegges forpliktelser. Foreninger og stiftelser er eksempler på juridiske personer som vil omfattes av plikten til å ha tjenstepensjonsordning dersom de har arbeidstakere i sin tjeneste.

Også fysiske personer som har arbeidstakere i sin tjeneste, vil regnes som «foretak» og dermed omfattes av loven. I praksis vil dette i hovedsak være innehavere av enkeltpersonforetak.

Det gjelder minstekrav til antall ansatte og årsverk i foretaket. Foretak har plikt til å ha tjenstepensjonsordning dersom de har minst to personer i foretaket som begge har en arbeidstid og lønn som utgjør 75 prosent eller mer av full stilling (§ 1 første ledd bokstav a) eller minst én arbeidstaker uten eierinteresse i foretaket som har en arbeidstid og lønn som utgjør 75 prosent eller mer av full stilling (bokstav b). I bokstav a) brukes begrepet «personer», noe som omfatter både personer som har eierinteresser i foretaket, og arbeidstakere som ikke har eierinteresser.

Når det kreves minst to *personer* i foretaket, mens det er tilstrekkelig med én *arbeidstaker uten eierinteresse*, er det fordi det trekkes en grense mellom kollektiv og individuell pensjon. Et enkeltpersonforetak eller aksjeselskap med eneeier, hvor det meste av arbeidet utføres av eieren, kan opprette individuell pensjonsordning, men ikke kollektiv tjenstepensjon. Slike foretak har derfor ikke plikt til å opprette obligatorisk tjenstepensjon.

Etter bokstav c) har foretak plikt til å ha tjenstepensjonsordning dersom det har personer i foretaket som hver har en arbeidstid og lønn som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling, og

som til sammen utfører arbeid som tilsvarer minst to årsverk. Også etter dette alternativet brukes begrepet «personer», dvs. både med og uten eierinteresser i foretaket.

Plikten til å opprette pensjonsordning gjelder for foretak som har «arbeidstaker i sin tjeneste». Samtidig er det et vilkår for å være medlem i pensjonsordningen at man er arbeidstaker. Det er ikke gitt noen definisjon av arbeidstaker i lov om obligatorisk tjenestepensjon, og heller ikke i innskuddspensjonsloven, foretakspensjonsloven eller tjenestepensjonsloven. I folketrygdloven er arbeidstaker definert som «enhver som arbeider i en annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse». I arbeidsmiljøloven § 1-8 er en arbeidstaker definert som «enhver som utfører arbeid i annens tjeneste».

Hovedregelen for ansettelsesforhold er at arbeidstaker skal ansettes fast. Det betyr at ansettelsen er løpende og uten fastsatt opphørstidspunkt. Arbeidsmiljøloven åpner samtidig for at man i en del tilfeller kan ansettes for et bestemt tidsrom, dvs. midlertidig ansettelse. Eksempler på midlertidige ansettelser er vikariater, sesongarbeid, ekstrahjelp (tilkallingshjelp, ringevakt) og prosjektarbeid. Det har i utgangspunktet ingen betydning for rett til medlemskap i pensjonsordningen om arbeidstaker er ansatt fast eller midlertid. Det er likevel et krav at arbeidstaker må ha en stillingsprosent på 20 prosent eller mer for å ha rett til medlemskap, med mindre det er fastsatt i regelverket for den enkelte pensjonsordning at det skal være lavere krav til stillingsprosent eller at det ikke skal være noe slikt krav for å ha rett til medlemskap. Reglene for deltidsansatte og sesongarbeidere behandles nærmere i avsnitt 2.3.

Selvstendig næringsdrivende og frilansere faller i utgangspunktet utenfor arbeidstakerbegrepet. Disse kan velge å opprette innskuddspensjonsordning for seg selv, jf. innskuddspensjonsloven 2-3 annet ledd.

Minstekravet til sparing er at innskuddet skal utgjøre minst 2 prosent av årlig lønn mellom 1 og 12 G. Dette kravet følger av lov om obligatorisk tjenestepensjon. Maksimalt innskudd følger av forskrift til innskuddspensjonsloven, Årlig innskudd kan ikke settes høyere enn 7 prosent av medlemmets samlede lønn inntil 12 G eller mellom 1 og 12 G. Det kan betales tilleggsinnskudd for medlemmets lønn mellom 7,1 G og 12 G. Tilleggsinnskuddet kan ikke settes høyere enn 18,1 prosent av lønnen mellom 7,1 G og 12 G i det enkelte året. Det skal ikke betales innskudd for lønn over 12 G. For selvstendig næringsdrivende og frilansere kan årlig innskudd ikke overstige 7 prosent av personens samlede beregnede personinntekt fra næringsvirksomhet eller lønn mellom 1 og 12 G.

Pensjonsordninger etter innskuddspensjonsloven, foretakspensjonsloven og tjenestepensjonsloven er skattefavouriserte ordninger, hvor lovene setter rammer for hvordan pensjonsordningene kan utformes. To viktige prinsipper som følger av lovene er forholdsmessighetsprinsippet og likebehandlingsprinsippet. Forholdsmessighetsprinsippet er i innskuddspensjonsloven formulert slik at innskudd ikke skal utgjøre en større del av lønn for høytlønte enn for lavtlønte, jf. loven § 5-2. Innskudd som andel av lønn kan likevel fastsettes som en prosentsats for lønn opptil 12 G og et tilleggsinnskudd i prosent av lønn for lønn mellom 7,1 og 12 G. Forholdsmessighetsprinsippet skal hindre at ordningen i for stor grad tilgodeser arbeidstakere med høy lønn, samtidig som det åpnes for å betale innskudd til pensjonssparing for andelen av lønn mellom 7,1 og 12 G der folketrygden ikke gir opptjening.

Likebehandlingsprinsippet (kollektivprinsippet) går ut på at pensjonsordningen må omfatte alle arbeidstakere i foretaket, dersom ikke annet er fastsatt i loven eller i forskrifter gitt i medhold av loven. Innskuddsplanen for pensjonsordningen, hvor regler om bl.a. lønnsgrunnlag og innskuddssatser fremgår, skal også gjelde for alle arbeidstakerne, jf. innskuddspensjonsloven § 5-1.

Det er etter innskuddspensjonsloven § 5-6 adgang til å opprette ordninger med arbeidstaker-finansiert tilleggssparing, der den ansatte betaler et innskudd på toppen av arbeidsgivers sparing. Slikt arbeidstakertilskudd kan være på inntil 4 prosent av lønnen, men kan ikke overstige innskuddet som arbeidsgiver betaler inn for medlemmene. Arbeidstakere kan videre supplere den kollektive pensjonssparingen gjennom å spare inntil 40 000 kroner årlig i IPS.

2.2 Lønnsgrunnlag i innskuddspensjonsordninger

I innskuddspensjonsordninger er det i dag valgfritt om pensjon skal betales for lønn fra første krone eller bare for lønn over 1 G. Reglene om dette er gitt i forskrift til innskuddspensjonsloven.

Ved innføringen av innskuddspensjonsloven i 2001, var regelen at det ikke var adgang til å betale innskudd for lønn under 2 G. I NOU 1999: 32 Utkast til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold drøftet utvalget om bunnfradraget burde settes til om lag 2,7 G. Utvalget uttalte i avsnitt 4.5.4 om innskuddsgrenser:

«Utvalget mener det kan være rimelig å utforme maksimalsatsene slik at det gjøres fradrag for lønn opp til et visst nivå, f.eks. nivå der folketrygden alene gir en kompensasjonsgrad lik 66 pst. eller mer. Et slikt minstenivå vil kunne være lønn i heltidsstilling opp til om lag 2,7 G (om lag 125.000 kroner i 1999). Med et slikt minstenivå vil gjennomsnittsinnskuddet stige med stigende lønn om lag som i foretakspensjon.»

I Ot.prp. nr. 71 (1999-2000) Om lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold skriver departementet i avsnitt 7.5.3 bl.a.:

«Departementet viser til at det neppe bør legges til rette for kompensasjonsgrader opp mot eller over 100 prosent av pensjonsgivende lønn, bl.a. fordi en slik størrelse på alderspensjonen ikke kan sies å oppfylle et reelt pensjonsbehov, og som det heller ikke er grunn til å skattefavorisere. Det kan også stilles spørsmål om en slik tilpasning vil være en optimal fordeling mellom inntekt som yrkesaktiv og som pensjonist.

I et typeeksempel vil en enslig pensjonist med full opptjening med tidligere lønn under 2,72 G ha en kompensasjonsgrad fra folketrygden alene som overstiger 2/3 av tidligere lønn, dvs. høyere kompensasjonsgrad enn i en vanlig tjenestepensjonsordning. Folketrygdens kompensasjonsgrad avtar med inntekt, særlig for lønnsgrunnlag ut over 6 G. For lønn under 6 G vil en satsstruktur som ikke har et minstenivå for innskuddsgivende lønn, gi samme prosentvise kompensasjon fra innskuddsordningen uansett lønn. Sammen med folketrygden vil da kompensasjonsnivået kunne bli meget høyt for lavtlønte. Et minste lønnsnivå for innskudd fører til at kompensasjonsgraden fra innskuddsordningen og folketrygden blir mer lik for alle lønnsnivåer.»

Videre i avsnitt 7.5.3 uttalte departementet at det vurderte å utarbeide forslag til forskrift om at det settes et minstenivå for innbetalinger på 3 G.

I finanskomiteens innstilling Innst. O. nr. 2 (2000-2001) uttalte et flertall av medlemmene, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, at departementets forslag til maksimale innskuddssatser i proposisjonen var for lave sett i forhold til Stortingets uttalte mål om skattemessig likebehandling mellom innskuddspensjon og ytelsespensjon.

I høringen av utkast til forskrift til lov om innskuddspensjon viste departementet til finanskomiteens innstilling, og foreslo regler om bunnfradrag og maksimale innskuddssatser som hensyntok finanskomiteens merknad. Departementet uttalte bl.a. følgende i høringsnotatet av 3. oktober 2000:

«Sett i lys av at den øvre grense på dekning etter lov om foretakspensjon utgjør 100 prosent av lønn opp til 6 G og 70 prosent av den del av lønn som ligger mellom 6 og 12 G, foreslår departementet å redusere grensen for minste lønn som gir innskudd til 2 G.»

I behandlingen av St.meld. nr. 12 (2004-2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene (Pensjonsmeldingen), vedtok Stortinget i det såkalte pensjonsforliket at det skulle innføres obligatorisk tjenestepensjon i privat sektor, og at minstekravet til innskudd skulle utgjøre 2 prosent av medlemmets lønn mellom 1 og 12 G. Lov om obligatorisk tjenestepensjon ble innført i 2006 i tråd med dette. I NOU 2005: 15 Obligatorisk tjenestepensjon uttalte Banklovkommisjonen bl.a. følgende i avsnitt 8.3.1:

«Forutsetningen for beregningene er videre at et minstekrav til innskudd skal beregnes av all lønn mellom 1 og 12 G. Forskriftens regel om at det ikke skal svares innskudd av lønn mellom 0 og 2 G er en integrert del av de grenser for høyeste innskudd som forskriften til innskuddspensjonsloven fastsetter. Et tilsvarende «bunnfradrag» i lønn på 2 G kan derfor ikke uten videre legges til grunn som et egnet utgangspunkt for et minstekrav som har til formål å sikre store nye grupper av arbeidstakere alderspensjon på et rimelig minstenivå, også for arbeidstakere med forholdsvis lave lønnsnivåer (nedenfor avsnitt 10.4).»

I avsnitt 10.4.3. uttaler Banklovkommisjonen bl.a. :

«At det ikke skal betales innskudd for lønn opp til 2 G, fremtrer her som en regel som skal motvirke at arbeidstakere med lav inntekt mottar ytelser fra folketrygden og pensjonsordningen, som gir en samlet kompensasjonsgrad i forhold til lønn ved nådd pensjonsalder, som *prosentvis* er vesentlig større enn for arbeidstakere på midlere eller høyere lønnsnivå.

...

Skal arbeidstakere med årslønn i området 3 til 5 G sikres alderspensjon på et rimelig minstenivå via en pensjonsordning med innskuddspensjon, er det vanskelig å unngå at den samlede kompensasjonsgrad i forhold til lønn ved nådd pensjonsalder, ytelsene fra folketrygden medregnet, vil bli noe høyere for arbeidstakere med et lavt lønnsnivå enn for arbeidstakere med årslønn i området 5 til 6 G.»

Lov om obligatorisk tjenestepensjon setter et minstekrav til innskudd, og innebærer ingen plikt til å ha et bunnfradrag på 1 G. Som en tilpasning til lov om obligatorisk tjenestepensjon ble bunnfradraget i innskuddspensjonsloven redusert fra 2 G til 1 G. De bedriftene som hadde innskuddspensjonsordninger da lov om obligatorisk tjenestepensjon trådte i kraft, måtte endre sine innskuddsplaner slik at lønn mellom 1 og 2 G ble omfattet. Det ble ikke gitt særskilte overgangsregler, slik at fristen for endring var utløpet av 2006, med økonomisk virkning senest fra 1. juli 2006.

I lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenstepensjon (tjenstepensjonsloven) ble det innført plikt til å betale innskudd fra første krone, jf. loven § 4-2 annet ledd. For innskuddspensjonsordninger ble reglene endret slik at det ble valgfritt for bedriftene å betale innskudd fra første krone eller fra lønn over 1 G.

Innskudd for deltidsansatte skal utgjøre en forholdsmessig del av innskuddet medlemmet ville fått i en fulltidsstilling. En beregner med andre ord ikke innskudd direkte av den faktiske lønnen den deltidsansatte mottar, men av den lønnen medlemmet ville hatt i 100 prosent stilling. Deretter reduseres innskuddet i samsvar med den stillingsprosent medlemmet har. Dette har betydning ved fratrekk på 1 G, som da gjøres i fulltidslønnen før en beregner innskuddet.

Eksempel: A har en 50 prosent stilling og tjener kr. 250 000 per år. Lønnen i tilsvarende fulltidsstilling er kr. 500 000. Dersom lønnsgrunnlaget i ordningen er lønn mellom 1 og 12 G, må det gjøres fratrekk for 1 G i fulltidslønnen. Lønnsgrunnlaget blir da $kr. 500\,000 - 101\,351 = kr. 398\,649$. Med en innskuddsprosent på f.eks. 3 prosent vil årlig innskudd for en fulltidsstilling utgjøre kr. 11 959. (3 prosent av kr 398 649). For A som har en 50 prosent stilling vil årlig innskudd være 50 prosent av kr. 11 959, dvs. kr. 5 979.

2.3 Alder og stillingsbrøk

Pensjonsordninger etter innskuddspensjonsloven skal omfatte arbeidstakere som har fylt 20 år. Det kan fastsettes en lavere aldersgrense i regelverket for den enkelte pensjonsordning. Foretakene har med andre ord plikt til å inkludere arbeidstakere over 20 år i pensjonsordningen, men det er frivillig å inkludere arbeidstakere under 20 år. Regelen er den samme for foretakspensjonsordninger og tjenstepensjonsordninger. Aldersgrensen på 20 år ble innført da foretakspensjonsloven ble innført i 2001. Før det var aldersgrensen for å ha rett til medlemskap i privat tjenstepensjonsordning 25 år. Tjueårsgrensen ble videreført i innskuddspensjonsloven og senere også tjenstepensjonsloven.

Arbeidstakere som har 20 prosent stilling eller mer, skal tas opp som medlem i pensjonsordningen. Det kan fastsettes lavere stillingsprosent i regelverket for den enkelte pensjonsordning, eller ingen nedre grense for stillingsprosent. Reglene er de samme for innskuddsordninger, foretakspensjonsordninger og tjenstepensjonsordninger. Grensen på 20 prosent ble innført i foretakspensjonsloven i 2001, og deretter innført tilsvarende i innskuddspensjonsloven og tjenstepensjonsloven. Før foretakspensjonsloven ble vedtatt, var det adgang til å kreve minst 50 prosent stilling for å ha rett til medlemskap i pensjonsordningen. Det var også adgang til å kreve at lønnen måtte overstige et fastsatt beløp.

Utgangspunktet er at arbeidstakere som oppfyller vilkårene for medlemskap i pensjonsordningen, skal meldes inn fra første arbeidsdag. I tilfeller der man på forhånd ikke vet med sikkerhet om vilkåret om 20 prosent stilling vil oppfylles, oppstår spørsmål om hvordan innmelding skal praktiseres. Dette kan for eksempel gjelde ansatte som ikke har en bestemt stillingsprosent, men som arbeider på timebasis (timelønnede), eller for ansatte som har en stillingsprosent under 20 prosent, men i praksis arbeider mer. I en tolkningsuttalelse fra 2006 la daværende Kredittilsynet til grunn at for arbeidstakere med ubestemt arbeidstid, må deltidsprosenten sett i forhold til et fullt årsverk beregnes (senest) pr. kalenderårets slutt (pr. 1. januar hvert år), jf. omtale nedenfor. Dette åpner for at bedriften kan vente med innmelding til

kalenderårets slutt for å se om den ansatte oppfyller vilkåret om 20 prosent stilling. Innmeldingen vil i så fall skje med virkning tilbake i tid.

Fra Finans Norge har arbeidsgruppen fått opplyst at praksisen for hvilket tidspunkt slike ansatte meldes inn, varierer fra leverandør til leverandør, og også fra bedrift til bedrift. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 2.5.1.

Sesongarbeidere har rett til medlemskap i pensjonsordningen dersom de utfører arbeid for foretaket som til sammen tilsvarende en femdel av full stilling. I regelverket for pensjonsordningen kan det likevel fastsettes strengere regler for opptak av sesongarbeidere i ordningen. Det kan fastsettes at sesongarbeidere bare skal tas opp som medlem dersom de i hvert av de siste tre årene har utført arbeid som tilsvarende en femdel av full stilling.

Begrepet sesongarbeider er ikke definert i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven eller tjenstepensjonsloven. I forarbeidene til foretakspensjonsloven (Ot.prp. nr. 47 (1998-1999) avsnitt 5.2.6.2 uttales det at en typisk sesongarbeider som kan ha rett til medlemskap i ordningen, vil være en arbeidstaker som i løpet av et kalenderår utfører arbeid som tilsvarende 20 prosent stilling, men hvor arbeidet utføres ved å arbeide intensivt i sesonger, f.eks. ved å arbeide i full stilling i to og en halv måned i strekk. Ut fra en språklig forståelse av begrepet sesongarbeider vil det være et vilkår at arbeidet i seg selv er sesongpreget. Denne forståelsen av sesongarbeid legges til grunn av Arbeidstilsynet, som i sin veiledning (på nettsiden) nevner sesongarbeid som en type arbeid som kan gi grunnlag for midlertidig ansettelse. Det uttales her at sesongarbeid forutsetter at arbeidet bare kan utføres til bestemte tider av året, f.eks. frukt- og bærhøsting, arbeid i turistsesongen og servering ved utesteder om sommeren. Det er naturlig å tolke begrepet sesongarbeider i pensjonslovene på samme måte.

I en tolkningsuttalelse fra 16. august 2001 har Finansdepartementet uttalt at det for midlertidig ansatte kan være et spørsmål om den ansatte oppfyller kravene til stillingsandel i foretaket. Departementet uttalte at det var enig i at reglene om deltidsansatte og sesongarbeidere må gis tilsvarende anvendelse ut fra det stillingsmønster den midlertidig ansatte har.

I brev til Finansdepartementet 2. mars 2006 oversendte det daværende Kredittilsynet et utkast til en tolkningsuttalelse om at midlertidig ansatte på korte vikariater, som utfører arbeid som tilsvarende mindre enn en 20 prosent stilling, kan likestilles med sesongarbeidere. Finansdepartementet sluttet seg til denne tolkningen i brev 3. juli 2006. Tolkningen må ses i sammenheng med at ansatte på korte vikariater har et stillingsmønster som ligner på sesongarbeidere, ved at de i perioder arbeider 100 prosent, men at arbeidet i løpet av året tilsvarende mindre enn 20 prosent stilling. I brev til Finansnæringens Hovedorganisasjon 18. desember 2006 uttalte daværende Kredittilsynet at deres tolkning i brev 2. mars 2006 ikke tok sikte på at arbeidstakere med ubestemt arbeidstid skulle omfattes av adgangen til å sette det strengere kravet om arbeid tilsvarende 20 prosent for hvert av de siste tre årene. Daværende Kredittilsynet uttalte også at de i brev til Finansdepartementet 2. mars 2006 har lagt til grunn at for arbeidstakere med ubestemt arbeidstid, må deltidsprosenten sett i forhold til et fullt årsverk beregnes (senest) pr. kalenderårets slutt (pr. 1. januar hvert år). Har vedkommende da utført et arbeid for foretaket som utgjør minst en femdels stilling i foretaket, skal arbeidstaker tas opp i pensjonsordningen.

2.4 Innskuddsfritak ved uførhet og andre risikodekninger

Etter lov om obligatorisk tjenstepensjon skal pensjonsordningen ha en risikoforsikring som sikrer innskudds- eller premiefritak i tilfeller der medlemmer blir uføre (innskuddsfritak ved uførhet). Kravet følger også av foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og tjenstepensjonsloven. Forsikringen sikrer at medlemmer som blir uføre med en uføregrad på minst 20 prosent, fortsatt får innbetalt innskudd eller premie til opptjening av alderspensjon frem til medlemmet blir 67 år, ut fra den lønn medlemmet hadde da uførheten inntrådte.

Det er frivillig for foretaket å ha uførepensjon og etterlattepensjon tilknyttet ordningen. Slike deknings skal omfatte alle medlemmene i tjenstepensjonsordningen.

2.5 Praksis for innmelding, forvaltning og utmelding¹

2.5.1 Innmelding

Innmelding av medlemmer skjer ved at arbeidsgiver oppdaterer i leverandørens portal eller via såkalt lønnsfil. Det er bedriften som har ansvaret for at opplysninger om medlemmet er korrekte og oppdaterte til enhver tid. Pensjonsleverandøren sender den ansatte et pensjons- og forsikringsbevis ved innmelding. Hvis en risikodekning krever helseerklæring må den ansatte fylle ut elektronisk helseerklæring. Dersom pensjonsleverandøren reserverer seg mot deler av risiko, eller gir avslag på en risikodekning, sendes det brev til den ansatte.

Som nevnt i avsnitt 2.3.1 oppstår spørsmål om hvordan innmelding skal praktiseres i de tilfeller der man på forhånd ikke vet med sikkerhet om den ansatte vil oppfylle vilkåret om 20 prosent stilling. Dette kan f.eks. gjelde ansatte som ikke har en bestemt stillingsprosent, men som arbeider på timebasis (timelønnede), eller for ansatte som har en stillingsprosent under 20 prosent, men i praksis arbeider mer.

For arbeidsgivere som rapporterer via lønnsfil er det informasjonen i lønnsfilen som er styrende for inn –og utmelding og lønn og stillingsprosent. Pensjonsleverandørenes løsninger for innmelding varierer. Noen pensjonsleverandører melder ansatte inn umiddelbart når den ansatte arbeider mer enn 20 prosent stilling, og melder ut igjen dersom det skulle vise seg i etterkant at den ansatte ikke oppnår kravet om 20 prosent stilling på årsbasis (umiddelbar innmelding). Andre leverandører venter med å melde inn til det er sikkert at den ansatte arbeider 20 prosent stilling på årsbasis, og melder da inn med virkning tilbake i tid (avventende innmelding).

For arbeidsgivere som rapporterer via portal er praksisen også ulik. Finans Norge anslår at de fleste av disse arbeidsgiverne sannsynligvis venter med å melde inn den ansatte til de er sikre på at den ansatte faktisk oppnår 20 prosent stilling, og eventuelt også at den ansatte kommer til å arbeide 12 måneder sammenhengende. Flere arbeidsgivere oppdaterer opplysningene om ansatte og deres lønns- og stillingsforhold kun en gang i året.

Både ved rapportering via lønnsfil og via portal er praksis at ansatte også meldes inn i risikodekningene (dvs. innskuddsfritak ved uførhet og eventuelle uføre- og etterlattedekninger,

¹ Omtalen i dette avsnittet er basert på beskrivelse arbeidsgruppen har fått fra Finans Norge.

se avsnitt 2.4 over) når de meldes inn i pensjonsordningen. Pensjonsleverandørene står uansett risiko fra første dag den ansatte kvalifiserer for medlemskap.

Som nevnt over er det bedriften som har ansvaret for å melde inn de ansatte og rapportere den arbeidsmengde de utfører. Ved rapportering via lønnsfil ber noen pensjonsleverandører arbeidsgiverne om å rapportere alle ansatte, og så holder løsningen orden på hvem som skal være medlem i pensjonsordningen. Ved bruk av portal har leverandørene ikke denne muligheten, men de har systemer som jevnlig minner arbeidsgiverne på å holde medlemsbestanden oppdatert.

For ansatte som har arbeidskontrakt på mindre enn 20 prosent stilling, men i praksis arbeider mer, og ansatte som ikke har en bestemt stillingsprosent, men er timelønnede, kan det være spørsmål om det i alle tilfeller fanges opp dersom den ansatte arbeider 20 prosent stilling og dermed skal meldes inn i pensjonsordningen. For fastlønnede er pensjonsleverandøren avhengig av at arbeidsgiver rapporterer riktig, og i så fall meldes den ansatte inn ved 20 prosent stilling som for andre fastlønnede. En utfordring opplyses å være at en del arbeidsgivere ikke rapporterer såkalt mertid som pensjonsgivende. For midlertidig ansatte som registreres som timelønnede rapporterer arbeidsgiver fortløpende inn antall arbeidstimer, og dersom antall innrapporterte timer overstiger 20 prosent stilling meldes den ansatte inn i ordningen.

Sannsynligheten for at deltidsansatte som arbeider variabelt, men i sum når 20 prosent stilling, meldes inn i pensjonsordningen, øker med rapportering via lønnsfil og med graden av automatikk på filbehandlingen. Ved rapportering på portal vil dette bero på bedriftens innrapportering og kvaliteten på virksomhetenes drift av pensjonsordningen.

2.5.2 Løpende forvaltning

Medlemmet mottar årlig kontoutskrift fra arbeidsgivers leverandør og arbeidsgiver mottar årsoppgave. Både medlemmet og arbeidsgiver kan følge med på ordningen ved å logge seg inn på leverandørens nettsider. Arbeidsgiver kan melde fra om endringer via portal eller filoverføring. Ved avtaleendring, som endring i lønn/stillingsprosent/spareprosent, tilknyttet risikodekning (uførhet, død), endring i forvaltningsform, mottar medlemmene nye forsikringsbevis fra leverandør. Ved reduksjon i dekningsgrad, sendes også tilbud om fortsettelsesforsikring fra leverandør.

2.5.3 Under utbetaling

Medlemmet kan starte pensjoneringsprosess på nett. Utbetaling av pensjonsbeløp skjer månedlig. De opptjente midlene overføres da til et pensjonskapitalbevis for den utbetalende delen og utbetales derfra med mindre midlene skal tas ut fra et allerede utstedt pensjonskapitalbevis. Forsikringsbevis og kontoutskrifter sendes fra leverandør til ansatte (eller tidligere ansatte). Pensjonen betales ut i minst 10 år og minst til personen fyller 77 år. Dersom kapitalen gir rett til lavere årlige ytelser enn 20 prosent av G kan utbetalingstiden settes ned slik at utbetalingen utgjør 20 prosent G. Ved utbetaling av risikoytelser skjer det en oppgjørsbehandling i forkant for å avgjøre hvilke dekningsgrad medlemmet skal ha.

2.5.4 Når ansatte slutter og skal meldes ut av ordningen

Utmelding skjer ved oppdatering i portalen eller via lønnsfil. Det er arbeidsgiver som har ansvaret for at opplysninger om medlemmet er oppdatert. Medlemmet mottar forsikringsbevis på pensjonskapitalbevis og tilbud om fortsettelsesforsikring fra leverandøren. Frem til opphevelsen av 12-månedersregelen settes i kraft, får den ansatte kun utmeldingsbrev dersom ansettelsen har vært kortere enn 12 måneder. Hvis medlemmet er varig syk, blir vedkommende stående i ordningen til uføresaken er avgjort. Leverandøren melder fra om dette til arbeidsgiver. Medlemmet meldes ut av pensjonsordningen hvis vedkommende blir ufør uten å ha krav på uføreytelser.

2.6 Kommende endringer i privat tjenestepensjon

2.6.1 Deling av opplysninger fra a-ordningen

I Prop. 1 LS (2020-2021) foreslår Finansdepartementet lovendringer som åpner for at Skatteetaten kan dele inntektsopplysninger som arbeidsgivere har rapportert gjennom a-meldingen med private pensjonsinnretninger til bruk i deres arbeid med ajourhold og oppfølging av obligatorisk tjenestepensjon. Pensjonsinnretningene vil med dette kunne hente lønnsopplysninger direkte fra Skatteetaten istedenfor fra arbeidsgiverne. Det foreslås at endringene trer i kraft fra 1. januar 2021. Departementet har i proposisjonen lagt til grunn at Skatteetaten i en innkjøringsperiode vil måtte begynne med at enkelte tar del i ordningen og at øvrige arbeidsgivere og pensjonsinnretninger fases inn over noe tid.

Formålet er å forenkle rapporteringspliktene for arbeidsgivere ved at de ikke lenger vil ha behov for å rapportere inntektsopplysninger til pensjonsinnretningene de har avtale med. Det vil videre forenkle innhenting av opplysninger til pensjonsinnretningene og bedre kvaliteten på opplysningene de benytter i beregningen av tjenestepensjon. Departementet uttaler i proposisjonen at forslagene er ventet å lede til at flere arbeidsgivere vil opprette pensjonsordning for sine ansatte, noe som vil bidra til likere konkurransevilkår. Departementet uttaler videre at samlet vil endringene medføre en betydelig styrking av arbeidstakeres mulighet for å ta del i en pensjonsordning, og en riktigere pensjonsopptjening for de som allerede er i en pensjonsordning. For å sikre at opplysningene deles med de rette pensjonsinnretningene, foreslås det at arbeidsgivere i a-meldingen skal rapportere hvilken pensjonsinnretning det er inngått avtale med.

Forslaget gjør ingen endringer i ansvarsforholdet mellom arbeidsgiver og pensjonsleverandørene. Det er fortsatt arbeidsgiver som i medhold av forsikringsavtaleloven vil ha ansvaret for riktigheten av opplysningene som blir videreformidlet til pensjonsleverandørene. Eventuelle feil eller mangler i a-meldingen må dermed rettes ved ny levering av riktige opplysninger fra arbeidsgiver.

Forslaget om deling av inntektsopplysninger som nevnt over må ses i sammenheng med et høringsforslag fra Arbeids- og sosialdepartementet om deling av opplysninger om arbeidsforhold fra arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret). For å oppnå forenklingene som nevnt over, vil pensjonsinnretningene både ha behov for inntektsopplysninger fra Skatteetaten og opplysninger om arbeidsforhold fra Nav. Etter forslaget i

høringsnotatet skal Nav etter søknad bl.a. kunne dele nødvendige opplysninger om arbeidsforhold med private pensjonsinnretninger til bruk i arbeidet med pensjonsordning som arbeidsgiveren og oppdragsgiveren plikter å ha etter lov om obligatorisk tjenestepensjon.

2.6.2 Egen pensjonskonto

Lovregler om egen pensjonskonto ble vedtatt av Stortinget våren 2019 etter forslag i Prop. 40 L (2018-2019). Reglene går ut på at arbeidstakere i bedrifter som har innskuddspensjonsordning skal få samlet sine pensjonskapitalbevis fra tidligere arbeidsforhold på én pensjonskonto i arbeidsgivers pensjonsordning. Pensjonsmidlene fra tidligere arbeidsforhold skal forvaltes sammen med pensjonsmidlene arbeidstaker tjener opp i sitt nåværende arbeidsforhold. Formålet med reglene er å bidra til at pensjonsmidlene i innskuddspensjonsordninger forvaltes mer effektivt, slik at det blir mest mulig pensjon for en gitt innbetaling, og at arbeidstaker skal få bedre oversikt over sin egen pensjonsopptjening. Pensjonskapitalbevisene skal samles på egen pensjonskonto i arbeidsgivers pensjonsordning med mindre arbeidstaker reserverer seg mot dette. Arbeidstaker kan også velge å flytte sin pensjonskonto til en annen leverandør enn arbeidsgivers leverandør, såkalt selvvalgt leverandør. Arbeidstaker kan også velge å beholde sine pensjonskapitalbevis adskilt fra pensjonsmidlene som opptjenes i nåværende arbeidsforhold.

Lovreglene om egen pensjonskonto trer i kraft 1. januar 2021.

2.6.3 Oppheving av 12-månedersregelen

Stortinget vedtok våren 2019 å oppheve regelen i innskuddspensjonsloven om at arbeidstakere ikke har krav på å få med seg sin opptjente pensjonskapital hvis ansettelsesforholdet har vart mindre enn 12 måneder. Etter den nye regelen skal arbeidstaker ha krav på å få med seg sin opptjente pensjonskapital uavhengig av lengden på arbeidsforholdet. Den nye regelen trer i kraft 1. januar 2021 samtidig med reglene om egen pensjonskonto.

Forslaget om oppheving av 12-månedersregelen i innskuddspensjonsordninger ble fremmet sammen med forslagene om egen pensjonskonto i Prop. 40 L (2018-2019). Departementet viste til at opptjent pensjon fra arbeidsforhold under 12 måneder har blitt ansett å utgjøre en for liten sum til å forsvare utstedelse av pensjonskapitalbevis med tilhørende fremtidige kostnader til forvaltning og administrasjon. Med forslaget om at arbeidstakeren skal kunne slå sammen små pensjonskapitalbevis med øvrig innskuddspensjon på egen pensjonskonto, svekkes argumentet om høye kostnader. Muligheten til å samle små pensjonskapitalbevis på egen pensjonskonto betyr at det for mange arbeidstakere vil bli mulig å forvalte disse pensjonsmidlene på en kostnadseffektiv måte.

I pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven og tjenestepensjonsloven er det ikke foreslått eller vedtatt endringer i 12-månedersregelen. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at det i regelverket for pensjonsordningen fastsettes en lavere grense enn 12 måneder, eventuelt at det fastsettes at det ikke skal være en grense i det hele tatt.

2.7 Særlig om offentlig tjenestepensjon

Ansatte i staten, kommunene, fylkeskommunene og helseforetakene har offentlig tjenestepensjon. I staten er tjenestepensjonen lovfestet gjennom lov om Statens pensjonskasse. Statens Pensjonskasse administrerer pensjonsordningen for statsansatte og store deler av undervisnings- og forskningssektoren. Lov om Statens pensjonskasse danner regelgrunnlaget for de kommunale pensjonsordningene, som er regulert gjennom tariffavtaler. Ansatte i kommuner, fylkeskommuner og helseforetak har tariffestet pensjonsordning enten i et forsikringsselskap, hvor KLP er største leverandør, eller i en pensjonskasse.

Foruten offentlig ansatte er også noen andre yrkesgrupper omfattet av offentlig tjenestepensjon gjennom egne lovregulerte pensjonsordninger.

I offentlig tjenestepensjon beregnes pensjon fra første krone, dvs. at lønn fra første krone er med i pensjonsgrunnlaget. I ny offentlig tjenestepensjon skal alderspensjon fra 1. januar 2020 tjenes opp med en grunnsats på 5,7 prosent av lønn fra 0-12 G og en tilleggssats på 18,1 prosent for lønn mellom 7,1 og 12 G.

I ny offentlig tjenestepensjon er det videre krav til minst ett års tjenestetid for å ha rett til opptjent pensjon. Kravet er oppfylt dersom man til sammen har minst ett års tjenestetid gjennom hele yrkeslivet. Tjenestetid kan legges sammen fra ulike offentlige arbeidsgivere for å oppfylle minstekravet. Det er ikke noe eget krav til nedre alder for medlemskap.

Når det gjelder krav til stillingsandel er det i lov om Statens pensjonskasse og i de øvrige lovbestemte ordningene et krav om at arbeidstakeren må ha en arbeidstid som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling for å ha rett til medlemskap i ordningen. I kommunal sektor, det vil si for ansatte i kommuner og fylkeskommuner, er det ingen nedre krav til stillingsandel for å ha rett til medlemskap. Det samme gjelder for ansatte i helseforetakene.

2.8 Krav til stillingsandel - forholdet til diskrimineringsforbudet

De någjeldende kravene til stillingsandel i offentlig sektor er innført i løpet av de senere årene. I dette avsnittet omtales ulike avgjørelser og prosesser der minstegrenser for stillingsandel i offentlig sektor er vurdert opp mot forbudet i arbeidsmiljøloven mot diskriminering av deltidsansatte og likestillingslovens forbud mot diskriminering pga. kjønn og alder. Vurderingene av minstegrensene i offentlig sektor vil kunne ha betydning også for vurderingen av om tilsvarende minstegrenser i private tjenestepensjonsordninger vil være innenfor arbeidsmiljølovens og likestillingslovens rammer. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 6.2.

Nedenfor gis først en gjennomgang av reglene om forbud mot diskriminering av deltidsansatte og diskriminering på grunn av kjønn og alder. Deretter gjennomgås Arbeidsrettens avgjørelse fra 2013 om ulovlig diskriminering i tariffavtalen for KS-området, endring av minstegrensene for stillingsandel i Statens pensjonskasse og pensjonsordningene for apotekere og sykepleiere, samt en tvist om minstegrensen for helseforetakene som ikke var omfattet av lovendringen.

2.8.1 Regelverket om diskriminering i arbeidslivet

Etter arbeidsmiljøloven § 13-1 første ledd er det forbudt å diskriminere arbeidstakere på grunn av alder. Videre er det etter bestemmelsens tredje ledd forbudt å diskriminere arbeidstakere som

arbeider deltid når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Forbudet gjelder også arbeidstakere som er midlertidig ansatt. I § 13-3 er det gitt unntak fra forbudet mot diskriminering. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, ikke er i strid med forbudet mot indirekte diskriminering, diskriminering på grunn av alder eller diskriminering av arbeidstaker som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt.

Diskrimineringsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven er bl.a. en oppfølging av bestemmelsene i Rådsdirektiv 97/81/EF av 15. desember 1997 om rammeavtale om deltidsarbeid (deltidsdirektivet) og Rådsdirektiv 99/70/EF av 28. juni 1999 om rammeavtale om midlertidig ansettelse (direktivet om midlertidig ansatte). Det følger av deltidsdirektivet artikkel 1 at deltidsansatte ikke skal behandles på mindre gunstig måte enn tilsvarende heltidsansatte mht. ansettelsesvilkår, med mindre en forskjellsbehandling kan forsvares av objektive grunner.

Etter likestillingsloven § 6 er diskriminering bl.a. på grunn av kjønn forbudt. Etter § 9 er forskjellsbehandling likevel ikke forbudt dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

2.8.2 Ulovlig diskriminering av deltidsansatte – 14-timersgrensen

I en dom fra Arbeidsretten 21. juni 2013 kom retten til at tariffavtalen i KS-området var ugyldig for den del som gjaldt minstegrensen for rett til medlemskap i kommunal tjenestepensjonsordning. Minstegrensen for medlemskap var 14 arbeidstimer pr uke (tilsvarer 37,33 prosent stilling ved 37,5 timers arbeidsuke). Arbeidsretten kom til at denne grensen innebar ulovlig diskriminering av deltidsansatte etter arbeidsmiljøloven. Retten tok ikke stilling til om det skal gjelde en nedre grense for medlemskap - og i så fall hvilken nedre grense som skal gjelde. Retten uttalte at det må være opp til partene å komme frem til en avklaring med hensyn til dette, men da slik at det ikke kan stilles krav om minst 14 timer per uke. Retten tok ikke stilling til om hvorvidt minstegrensen innebar en indirekte diskriminering av kvinner, siden flere kvinner enn menn arbeider deltid.

Arbeidsretten tok ikke stilling til om minstegrensen på 14 timer var nødvendig for å oppnå et saklig formål, fordi retten kom til at grensen uansett ikke var forholdsmessig. Retten viste til at tjenestepensjon er et viktig gode, og at den aktuelle ordningen måtte kunne betegnes som gunstig. Medlemskap ville innebære en økonomisk fordel for arbeidstakere under minstegrensen når det gjaldt tilgang til uføre- og etterlattepensjon, og til en viss grad også alderspensjon, selv om samordning av tjenestepensjonen med folketrygden reduserte effekten av innbetalt tjenestepensjon. Det ble vist til at den gruppen som holdes utenfor ikke kun er arbeidstakere med lave stillingsbrøker og mer marginal tilknytning til arbeidsgiver. Arbeidsretten uttalte at den var enig i at det er argumenter som *kan* begrunne en nedre grense, men at grensen på 14 timer er for høy.

På bakgrunn av arbeidsrettens dom ble alle ansatte i KS sitt tariffområde meldt inn i pensjonsordningen. I tariffoppgjøret for 2014 var partene enige om at det ikke skulle gjelde

noen minstegrense for medlemskap i kommunal tjenstepensjonsordning, og at pensjonsordningen skulle omfatte alle ansatte, både faste og midlertidige.

2.8.3 Reduksjon av stillingsgrensene i de lovbestemte pensjonsordningene

I lys av arbeidsrettens dom foreslo Arbeids- og sosialdepartementet i Prop. 156 L (2014-2015) å redusere minstegrensene for medlemskap i de lovbestemte pensjonsordningene i Statens pensjonskasse, pensjonsordningen for apotekvirksomhet og pensjonsordningen for sykepleiere. For Statens pensjonskasse var minstekravet på dette tidspunktet 35 prosent stilling for lærere og 14 timer pr uke for øvrige medlemmer. I pensjonsordningen for sykepleiere var kravet 14 timer pr uke og for apotekere 15 timer pr uke. Departementet vurderte både å redusere gjeldende minstegrenser til 20 prosent av full stilling, og å oppheve minstegrensen helt.

Etter en samlet vurdering foreslo departementet å redusere minstegrensen til 20 prosent av full stilling. Departementet vurderte at dette ville være innenfor gjeldende rammer i arbeidsmiljøloven og likestillingsloven, med andre ord at dette ikke ville innebære ulovlig forskjellsbehandling av deltidsansatte eller kvinner. Det ble vist til at antall tilfeller der det betales premie til en pensjonsordning uten at det blir gitt pensjon vil begrenses med en grense på 20 prosent. Det uttales at dette momentet også er veid opp mot fordelene med lavere stillingsandel kunne hatt dersom de var omfattet av reglene om uførepensjon og etterlattepensjon. Videre vises det til at gjennom å sette minstegrensen til 20 prosent, begrenses også antall tilfeller der samlet alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen blir lavere som følge av den nye opptjeningen. Det legges også vekt på at minstegrensen blir tilsvarende den som gjelder for private tjenstepensjonsordninger, og at dette bidrar til likebehandling samt forenkling av pensjonsregelverket generelt. Det vises til at det for de private ordningene er lagt vekt på at arbeidstakerne må ha en viss tilknytning til foretaket for å tas opp som medlem, og at kostnadene ved innmelding og administrasjon må stå i et visst forhold til den pensjonsopptjening som vil finne sted. Det vises til at dette er relevant også for de offentlige ordningene. Departementets vurderinger fremgår av avsnitt 4.4 i proposisjonen. Forslagene til lovendringer ble vedtatt av Stortinget og satt i kraft fra 1. april 2016.

2.8.4 Tvist om minstegrensen på 20 prosent – Rikslønnsnemndas kjennelse

Etter at endringene i lovene om Statens pensjonskasse, pensjonsordningen for apotekvirksomhet og pensjonsordningen for sykepleiere var vedtatt, besluttet Arbeidsgiverforeningen Spekter at tilsvarende reduksjon i minstegrensen skulle gjennomføres for ansatte i helseforetakene som ikke var omfattet av lovendringen. Minstegrensen ble derfor redusert fra 14 timer pr uke til 20 prosent stilling. Saken ble bragt inn for Arbeidsretten, der LO/LO Stat bl.a. anførte at grensen på 20 prosent var ugyldig, fordi den var i strid med forbudet mot diskriminering av deltidsansatte, og indirekte i strid med forbudet mot diskriminering av kvinner siden en større andel kvinner enn menn arbeider deltid. Arbeidsretten tok i sin dom 5. mars 2018 ikke stilling til dette. Retten viste til at den ikke kunne prøve lovligheten av 20 prosent grensen, og at dette hørte under de ordinære domstolene.

I mellomoppgjøret for 2019 ble det tvist mellom LO, YS Spekter og Spekter bl.a. om spørsmålet om minstegrensen på 20 prosent for rett til medlemskap i pensjonsordningen. LO og YS Spekter

fremsatte krav om at minstegrensen på 20 prosent skulle oppheves, slik at det ikke skulle gjelde noen minstegrense for medlemskap. Tvisten ble behandlet av Rikslønnsnemnda 7. november 2019 (sak 02/2019). Et flertall i nemnda kom til at kravet om oppheving av minstegrensen var rimelig, og besluttet at ny tariffavtale mellom LO og YS Spekter og Spekter skulle fastsettes slik at minstegrensen oppheves.

Rikslønnsnemnda skal løse interesselvister mellom en arbeidstakerorganisasjon og en arbeidsgiver-/arbeidstakerorganisasjon, dersom de er uenige om innholdet i en ny eller endret tariffavtale. Rikslønnsnemnda har derfor ikke behandlet spørsmålet om oppheving av minstegrensen på 20 prosent i forhold til arbeidsmiljølovens eller likestillingslovens bestemmelser om diskriminering.

Rikslønnsnemndas flertall viste til at det syntes å være enighet mellom partene om at de administrative og økonomiske kostnadene ved en oppheving av minstegrensene var små. Nemndas flertall viste også til at det ikke var blitt lagt fram argumenter som begrunnet hvorfor 20 prosent er en riktig grense, og at flere av argumentene for å ha en nedre grense som ble lagt fram, for eksempel fra Ot prp. nr. 47 (1998-1999) er knyttet til foreldede regler for minstestøt og samordning.

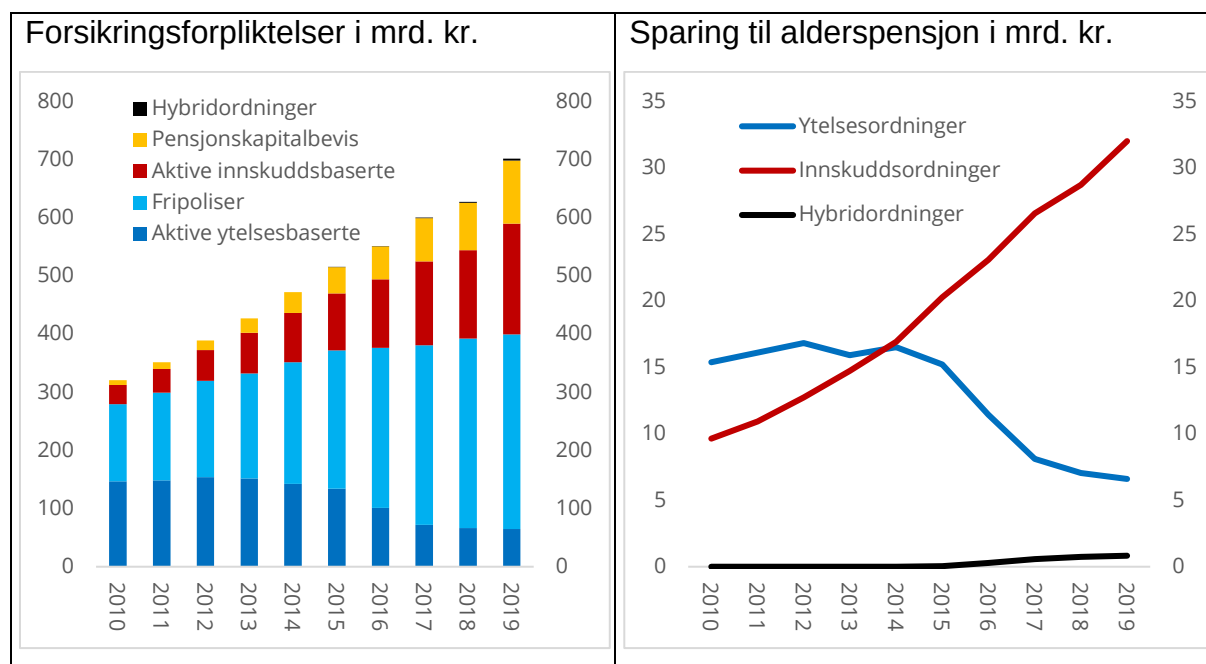
Nemndas flertall viste videre til at det at det foregår prosesser i andre deler av arbeidsmarkedet, som for eksempel arbeidsgruppen for å utrede pensjonsspørsmål i privat sektor, ikke står i veien for at det kan avtales regler for medlemskap i tariffestede ordninger i dette området. Det ble også bl.a. vist til at KS, som er en annen betydelig arbeidsgiver for yrkesgruppene som omfattes av dette avtaleområdet, allerede hadde opphevet minstegrensen for medlemskap i sin pensjonsordning. Videre viste nemndas flertall til at tapet for den enkelte som innehar en stilling under 20 prosent-grensen er potensielt stort. En oppheving av minstegrensen ble videre av nemndas flertall ansett som konsistent med utviklingen i trygdesystemet generelt, med fjerning av besteårsregelen i folketrygden og økt vekt på opptjening gjennom livsløpet.

Nemndas mindretall viste til at spørsmål om endring i pensjonsordninger i første rekke må få sin avklaring og løsning gjennom forhandling mellom partene. Det ble også vist til at Arbeidsretten i Spekter-saken ikke tok stilling til lovligheten av en nedre grense på 20 prosent, og at flertallets forutsetning derfor bygger på en feilaktig forståelse av Arbeidsrettens dom. Mindretallet viste til de argumenter som var blitt fremført for å ha en 20 prosent grense. Til flertallets argument om at fjerning av minstegrensen er innført i KS viser mindretallet til at helseforetakene er eid av staten og at det for statsansatte er en minstegrense på 20 prosent. Mindretallet var også uenig i at pensjonstapet for den enkelte er potensielt stort, og det ble vist til at stillingene under 20 prosent har lav pensjonsopptjening og er i en begrenset periode av arbeidslivet.

3 Utviklingen i tjenstepensjonsmarkedet

3.1 Generelt

Siden innføringen av lov om innskuddspensjon i 2001 og lov om obligatorisk tjenstepensjon i 2006 har innskuddsordninger gradvis tatt over for tradisjonelle ytelsesordninger i privat sektor. Bedrifter som tidligere har hatt ytelsesordninger, har gått over til innskuddsordninger, mens nystartede bedrifter og bedrifter som før 2006 ikke hadde tjenstepensjonsordning, i all hovedsak har valgt innskuddsordninger.



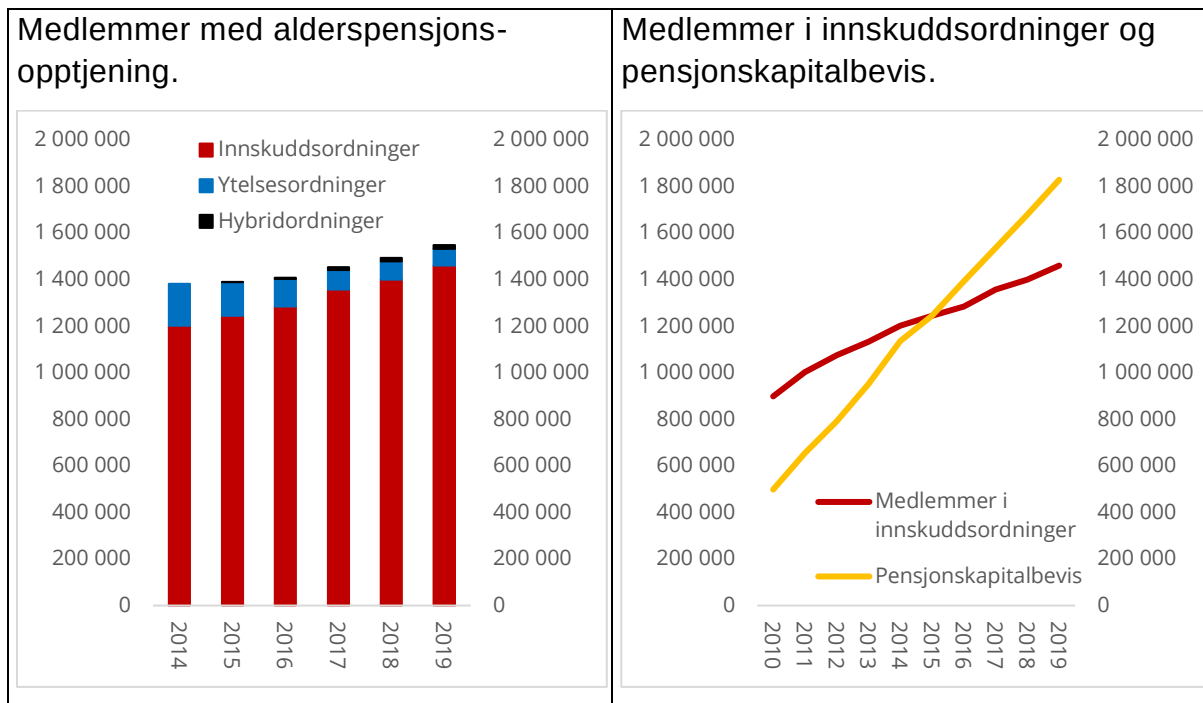
Figur 3.1 Forsikringsforpliktelser (venstre) og premier og innskudd (høyre) i privat tjenstepensjon.

Kilde: Finans Norge

Figur 3.1 viser utviklingen i forsikringsforpliktelser og premier for ulike private tjenstepensjonsordninger som forvaltes av livsforsikringsforetak. Ordninger i pensjonskasser er ikke inkludert i tallmaterialet fra Finans Norge. Skiftet i bedriftenes valg av pensjonsordninger fører til økte beholdninger i fripoliser og i innskuddsordninger, mens arbeidstakernes jobbskifter påvirker beholdningen av fripoliser og pensjonskapitalbevis. Siden 2014 har det blitt betalt inn et høyere beløp til innskuddsordninger enn til ytelsesordninger.

Den samme markedsutviklingen ser man igjen i tallet på medlemmer med aktiv alderspensjonsopptjening i de ulike ordningene, jf. figur 3.2. Omfanget av hybridordninger er fortsatt relativt begrenset, men økende, mens omfanget av ytelsesordninger fortsetter å synke. Blant annet er om lag 29 000 ansatte i private barnehager fra 1. januar 2020 omfattet av en hybridordning i stedet for ytelsesordning, noe som innebærer at antallet medlemmer med aktiv opptjening i hybridordninger har doblet seg fra årsskiftet og nå overstiger antallet i ytelsesordninger.

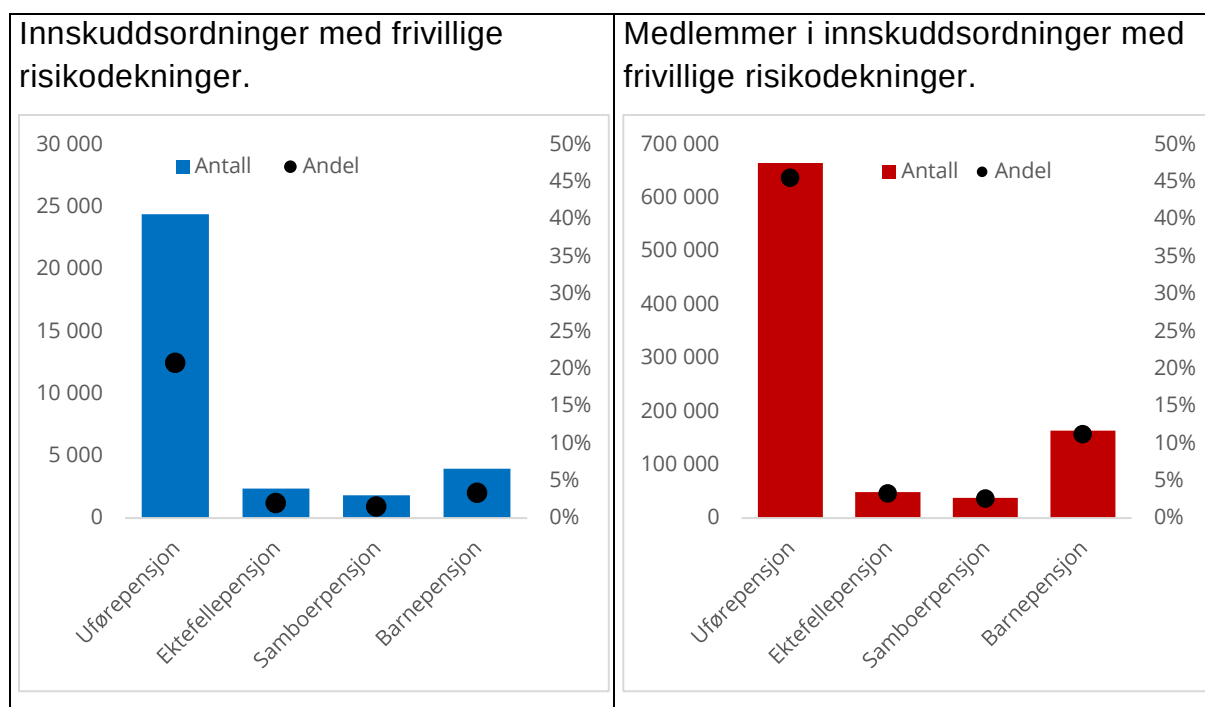
I tillegg til at antall medlemmer i innskuddsordninger har økt over tid, øker antall pensjonskapitalbevis som følge av at arbeidstakere skifter jobb fra bedrifter med innskuddsordning eller begynner å ta ut pensjon. Ved utgangen av 2019 var det 1,46 mill. aktive medlemmer i innskuddsordninger og 1,83 mill. pensjonskapitalbevis. Antallet pensjonskapitalbevis forventes å bli betydelig redusert når ordningen med egen pensjonskonto gjennomføres fra 1. januar 2021.



Figur 3.2 Antall medlemmer med alderspensjonsopptjening i private tjenestepensjonsordninger (venstre) og med opptjening fra innskuddsordninger (høyre).

Kilde: Finans Norge

Medlemskap i tjenestepensjonsordninger omfatter også pensjonsordningens risikodekninger, både obligatorisk innskuddsfritak ved uførhet og eventuelle frivillige tilleggsdekninger. Alle innskuddsordninger må ha innskuddsfritak. Figur 3.3 viser omfanget av frivillige dekninger. I overkant av en femdel av ordningene og om lag 45 prosent av medlemmene har uførepensjonsdekning, mens omfanget av andre dekninger varierer i området 1,5-3,5 prosent av ordningene. Ordningene med barnepensjon dekker om lag 11 prosent av medlemmene.

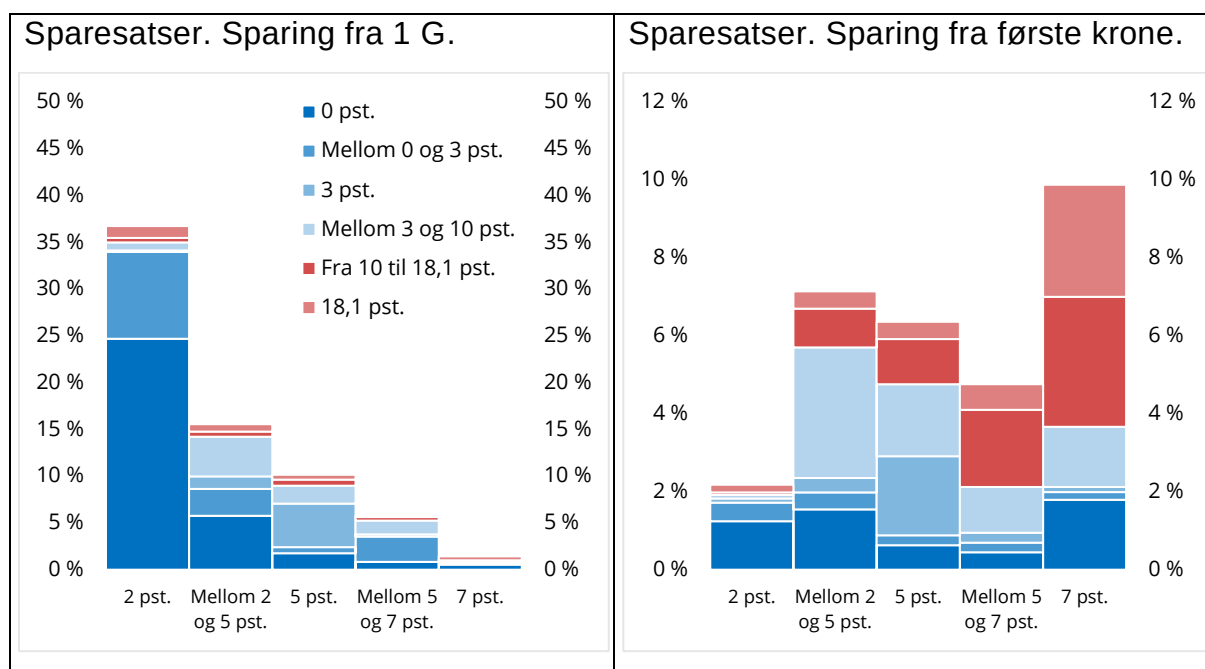


Figur 3.3 Antall og andel av innskuddsordninger (venstre) og medlemmer (høyre) som er omfattet av frivillige risikodekninger.

Kilde: Finans Norge

3.2 Lønnsgrunnlag og innskuddssatser

Omtrent 70 prosent av medlemmer i innskuddsordninger, om lag 1 017 000 personer, har sparing fra 1 G, mens de resterende 30 prosent, om lag 443 000 medlemmer, har sparing fra første krone. Figur 3.4 viser fordelingen av sparesatser i innskuddsordninger med grunnsatsen på x-aksen, tilleggssats i ulike farger på søylene og andel av medlemmene på y-aksen. Arbeidstakere med opptjening fra første krone har gjennomgående høyere innskuddssatser enn arbeidstakere med opptjening for lønn over 1 G, både i form av høyere grunnsats og at de oftere har tilleggsinnskudd for lønn over 7,1 G. Gjennomsnittlig grunnsats for medlemmer med sparing fra 1 G er ca. 3,2 prosent, mens den for medlemmer med sparing fra første krone er ca. 5,2 prosent. For alle medlemmer samlet er snittet ca. 3,8 prosent. Om lag 25 prosent av medlemmene er omfattet av minimumsordninger med 2 prosent sparing over 1 G, mens om lag 4,5 prosent omfattes ordninger som utnytter rammene fullt ut. Det er i tillegg 1,5 prosent av medlemmene som omfattes av ordninger med 2 prosent grunnsats, men med maksimalt tilleggsinnskudd for lønn over 7,1 G.



Figur 3.4 Prosentvis fordeling av medlemmer (y-akse) i innskuddsordninger etter grunnsats (x-akse) og tilleggssats (søyler). Sparing fra 1 G (venstre) og fra første krone (høyre)

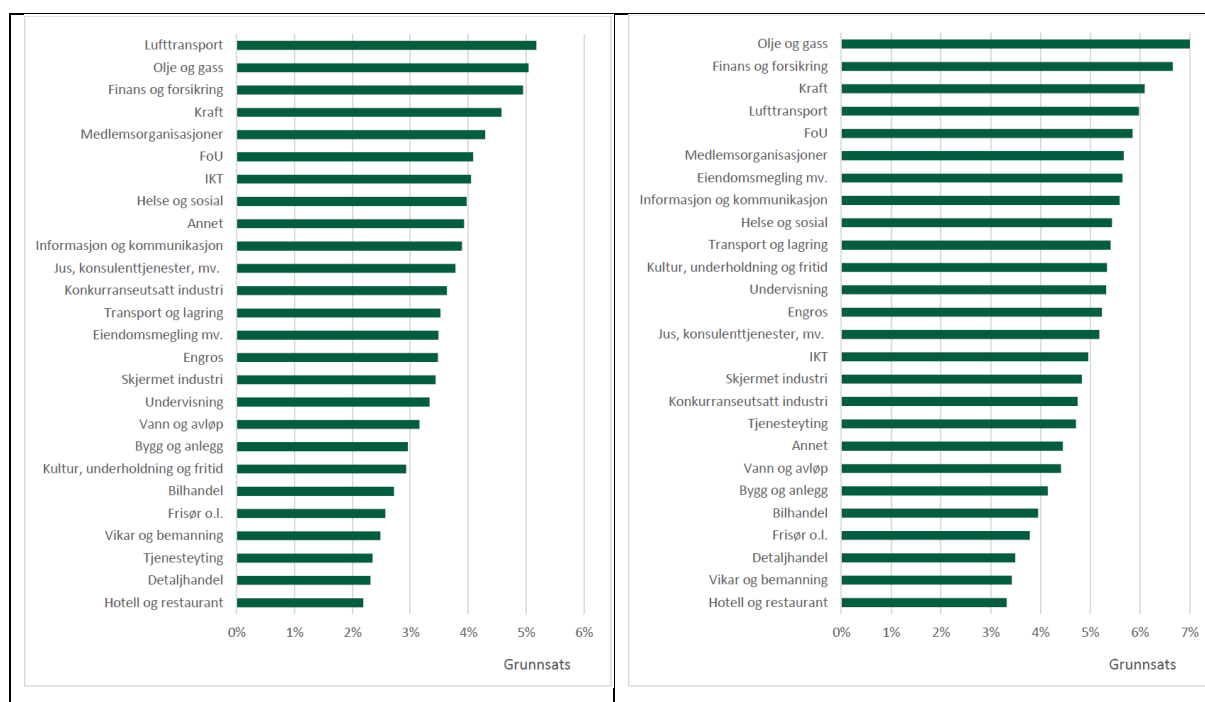
Kilde: Finans Norge

I Actecan-rapporten *Innskuddspensjon i ulike næringer*² er det gitt en oversikt over fordelingen av gjennomsnittlig innskuddssats i ulike næringer. De høyeste gjennomsnittssatsene finner man gjennomgående i bedrifter innen lufttransport, kraft, finans og forsikring og olje og gass. For alle ordninger har olje og gass høyest grunnsats med 6,6 prosent. I ordninger med sparing fra 1 G er det lufttransport som har den høyeste grunnsatsen med noe over 5 prosent, mens det i ordninger med sparing fra første krone er olje og gass som ligger høyest med ca. 7 prosent. I alle næringer er det slik at gjennomsnittssatsen er høyere i ordninger med sparing fra første krone enn i ordninger med sparing fra 1 G. De laveste satsene finnes i næringene hotell og restaurant, detaljhandel, vikar og bemanning, frisør o.l. og tjenesteyting. Hotell og restaurant ligger gjennomgående lavest med 2,3 prosent i snitt for alle ordninger, litt over 2 prosent for ordninger med sparing fra 1 G og noe over 3 prosent for ordninger med sparing fra første krone. Figur 3.5 nedenfor gjengir figur 9 og 10 med oversikt over gjennomsnittlig grunnsats i ulike næringer i rapporten. Næringsinndelingen som Actecan bruker er en tilpasset gruppering av SSBs næringsinndeling, gjort i samråd med oppdragsgiver³ for rapporten, og samsvarer derfor ikke direkte med den inndelingen som arbeidsgruppen har basert sine beregninger på (direkte bruk av SSBs inndeling).

² <https://actecan.no/wp-content/uploads/2019/11/2019-02-Innskuddspensjon-i-ulike-n%C3%A6ringer.pdf>

Actecan benytter et tallgrunnlag fra de fem største leverandørene av innskuddspensjon i Norge, dvs. DNB Livsforsikring, Storebrand, Nordea Liv, Gjensidige Pensjonsforsikring og SpareBank 1 Forsikring. Tallene som gjengis her oppgis å være fra inngangen til 2019.

³ Handel og kontor i Norge.

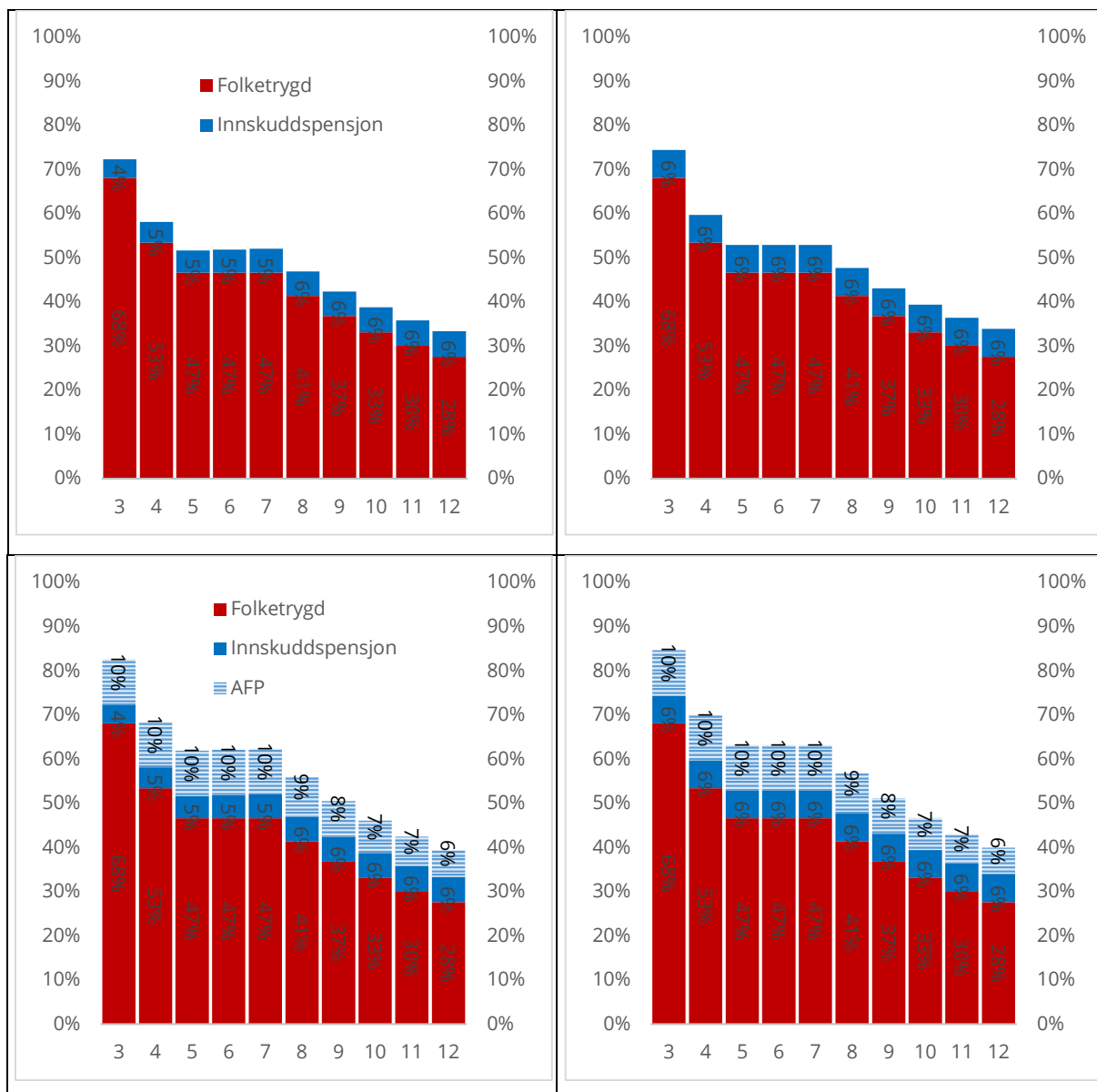


Figur 3.5 Gjennomsnittlig grunnsats i ulike næringer. Sparing fra 1 G (venstre) og fra første krone (høyre).

Kilde: Actecan. Innskuddspensjon i ulike næringer.

Figur 3.6 viser beregnet kompensasjonsgrad på uttakstidspunktet fra folketrygd og innskuddsordninger fordelt etter inntekt ved sparing fra 1 G og fra første krone. Kompensasjonsgraden fra folketrygden blir tydelig høyere for lønn lik 3 G på grunn av reglene om minste pensjonsnivå, som for tiden er om lag 2 G. Figuren illustrerer at fradraget for 1 G i lønnsgrunnlaget har større effekt på pensjonssparingen jo lavere lønnen er. Samlet kompensasjonsgrad inkl. folketrygd blir som følge av dette likere på tvers av lønnsnivåer. Figuren viser kompensasjonsgradene både med og uten pensjon fra AFP.

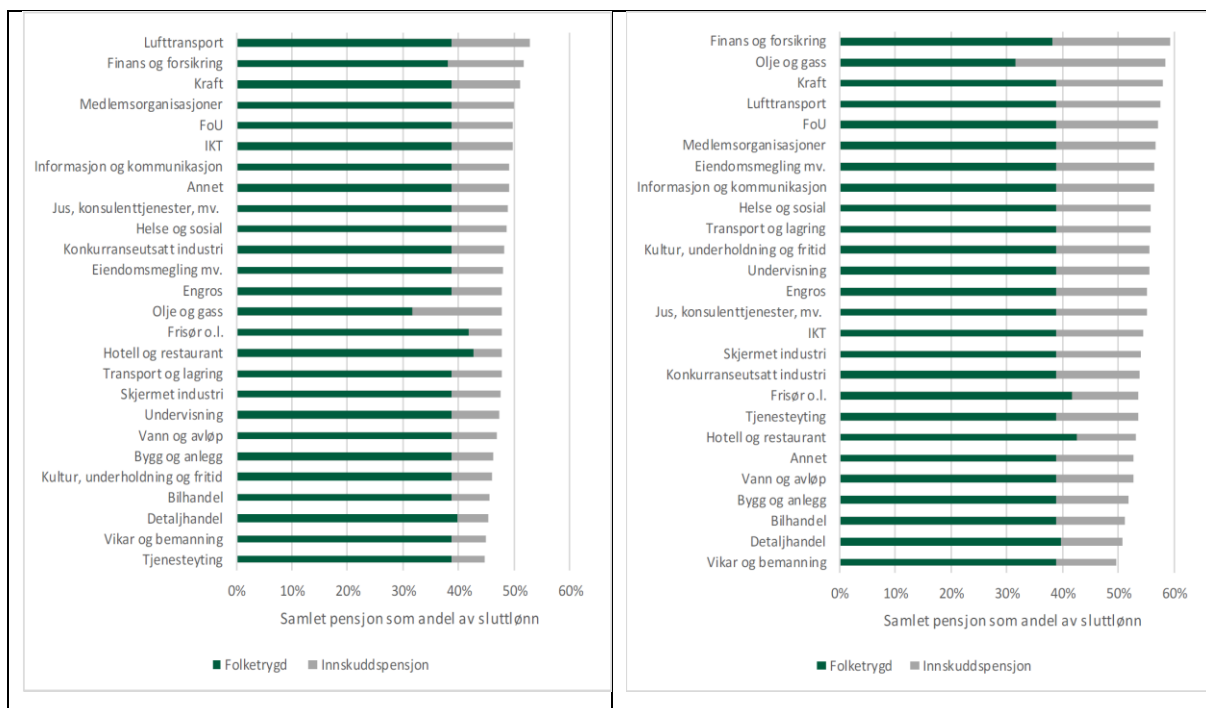
Det er en rekke krav som må oppfylles for å få utbetalt AFP, bl.a. må man være ansatt i en AFP-bedrift ved uttak av pensjon og i minst 7 av siste 9 år før 62 år, og det er krav om at man ikke er ufør. Personer som ikke oppfyller vilkårene får ingen ytelse fra AFP selv om de har vært ansatt i AFP-bedrift hele karrieren for øvrig. Ifølge beregninger utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet var om lag 55 prosent av arbeidstakere i privat sektor på 61 år tilknyttet en AFP-bedrift i 2016, men bare rundt 10 prosent av arbeidstakere som har minimumssparing i tjenstepensjonsordningen var ansatt i AFP-bedrifter i 2014, ifølge Fafo-rapport nr. 2018: 17 «Nok pensjon?». Det innebærer at om lag 3 prosent av ansatte i private bedrifter har kombinasjonen minstekrav etter OTP og AFP.



Figur 3.6 Beregnet kompensasjonsgrad før skatt fra folketrygd, innskuddspensjon med sparing fra hhv. 1 G (venstre) og første krone (høyre) og inkl. AFP (nederst) etter lønn i G.

Kompensasjonsgrad ved uttak for tenkt person født 1963 med pensjonsopptjening i folketrygd og innskuddspensjonsordning fra 25 år til uttak av pensjon ved 67 år. Folketrygdens delingstall for 63-kullet. Innskuddspensjonsordning med 2 prosent innskuddssats, 2 pst. avkastning ut over G-regulering og utbetaling over 21 år (gjennomsnittlig gjestående levetid ved 67 år for 63-kullet). 2019-kroner (G = 99 858 kr).

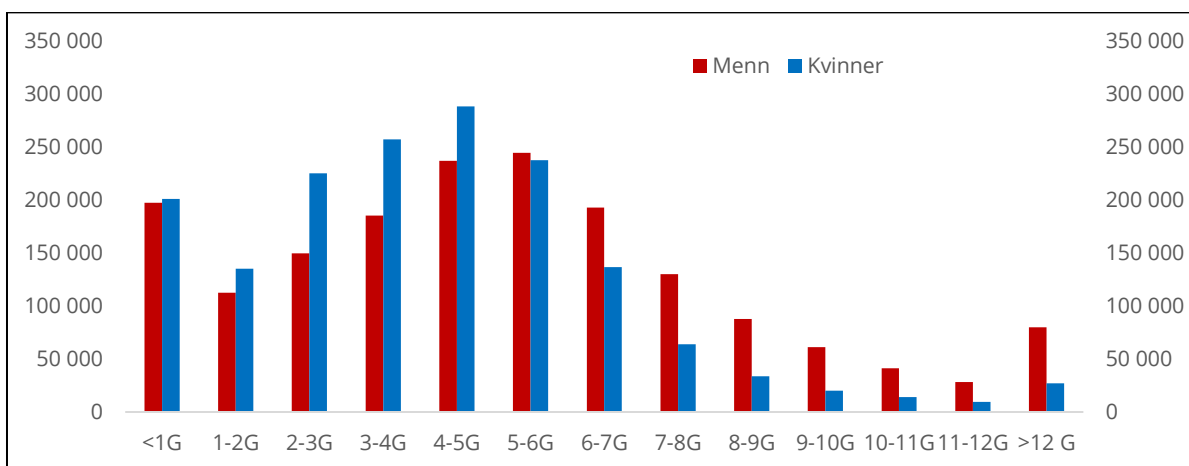
Den nevnte Actecan-rapporten inneholder også en beregning av kompensasjonsnivåer fordelt på ulike næringer i kapittel 10, se figur 3.7. Det er nær sammenheng mellom innskuddsnivåene i ulike næringer og de beregnede kompensasjonsnivåene. Actecan skriver også i kapittel 9 at det er «en klar tendens til at næringene som har god kvalitet på innskuddspensjonsordningene (høye satser, høy andel ansatte med innskudd fra første krone og lav andel ansatte med minimumsordning) også har høy gjennomsnittlig inntekt».



Figur 3.7 Kompensasjonsgrad fra folketrygd og innskuddspensjon i ulike næringer med sparing fra 1 G (venstre) og fra første krone (høyre).

Kilde: Actecan. Innskuddspensjon i ulike næringer.

Figur 3.8 viser alle personer med positiv pensjonsgivende inntekt i folketrygden i 2018. Figuren tilsier at hovedtyngden av personer med pensjonsgivende inntekt har en inntekt i området 3-6 G, om lag 296 000 til 593 000 kroner, og at det er en overvekt av kvinner på lavere lønnsnivåer. Figuren illustrerer lønnsfordelingen i samfunnet. Fradraget for 1 G i innskuddsordninger gjøres imidlertid i den lønnen medlemmet ville hatt fra bedriften dersom vedkommende arbeidet i fulltidsstilling i et helt år. Det er dermed ikke fullt samsvar mellom inntektsfordelingen i figuren og fordelingen av den inntekten som benyttes i beregning av innskuddet i innskuddsordninger.



Figur 3.8 Fordeling av menn og kvinner etter pensjonsgivende inntekt.

Estimerte, konstante kjønnsandeler for lønn over 10 G.

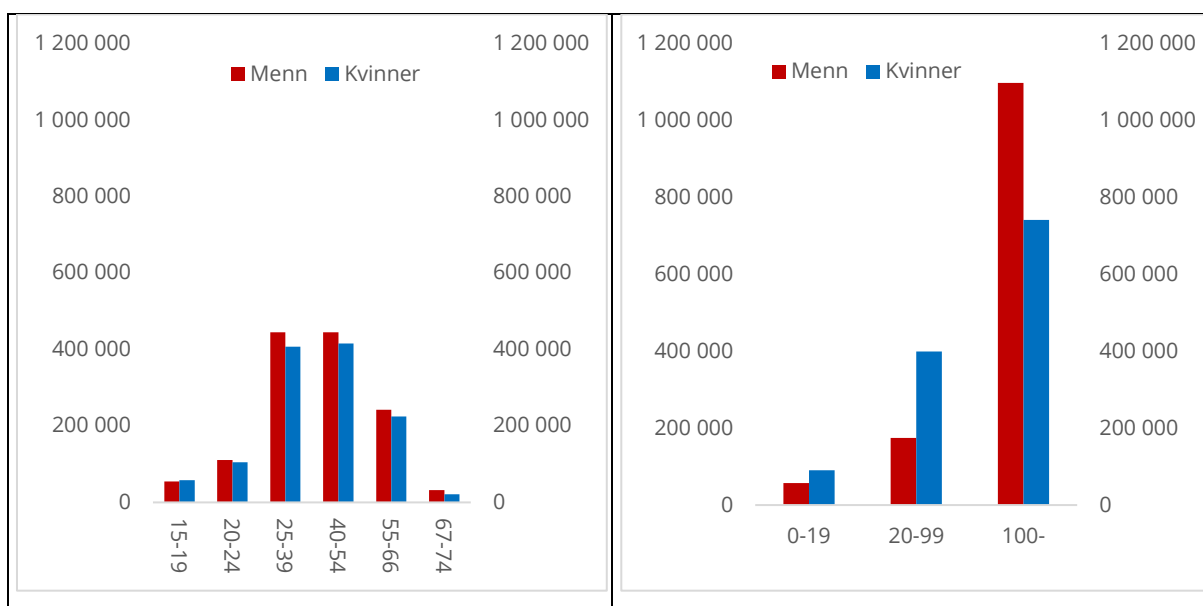
Kilde: SSB.

3.3 Kriterier for medlemskap

3.3.1 Alder og stillingsbrøk

Tallgrunnlaget i dette avsnittet er basert på SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk for alle lønnstakere, det vil si både offentlig og privat ansatte på rapporteringstidspunktet. Litt over to tredeler av de ansatte som inngår i denne statistikken, arbeider i privat sektor. I beregningene i kapittel 5 er det gjort anslag på hvor mange innenfor de aktuelle gruppene som er potensielle medlemmer i tjenestepensjonsordninger.

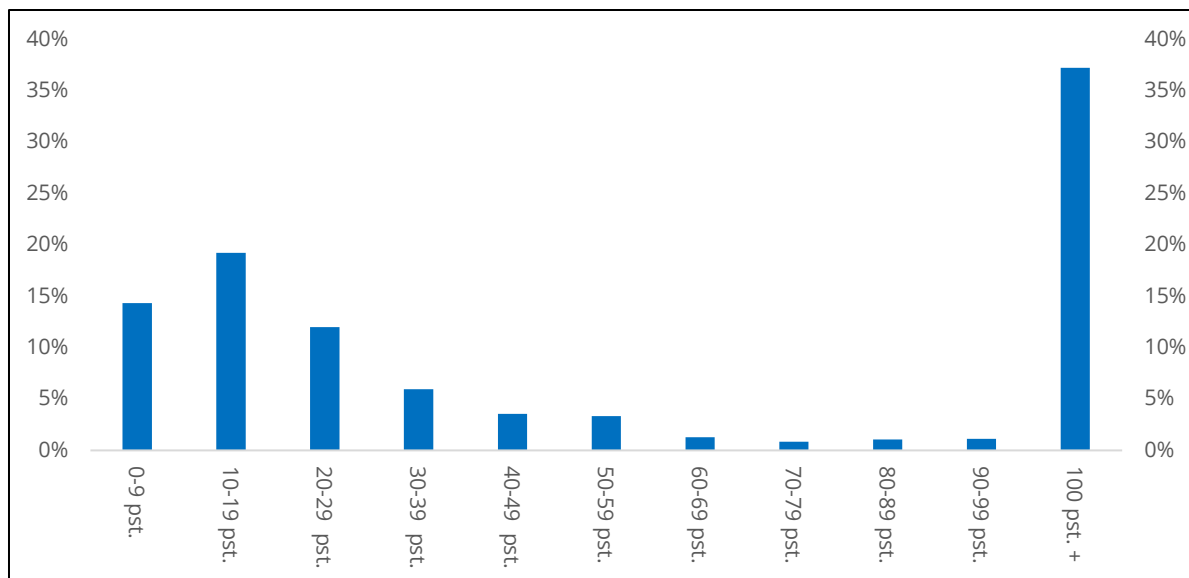
Det er i overkant av 100 000 ansatte i alderen 15-19 år samlet sett i alle sektorer, noe som utgjør i underkant av 4,5 prosent av alle ansatte. Denne andelen har vært stabil siden 2015. Blant de ansatte under 20 år er 48 prosent kvinner, jf. figur 3.9. Om lag 147 000, eller 5,75 prosent av alle ansatte, arbeider i inntil 20 prosent stilling, jf. figur 3.9. Andelen har falt noe de senere årene, fra ca. 6,3 prosent i 2015. Andelen kvinner blant ansatte med under 20 prosent stilling er om lag 60 prosent.



Figur 3.9 Ansatte menn og kvinner etter alder (venstre) og stillingsprosent (høyre)

Kilde: SSB.

Om lag 37 prosent av alle arbeidstakerne i SSBs statistikk i alderen 15-19 år arbeider i fulltidsstilling, mens noe over halvparten arbeider i inntil 50 prosent stilling, jf. figur 3.10. Om lag en tredel av arbeidstakerne i alderen 15-19 år arbeider i under 20 prosent stilling, og disse omfattes dermed av unntak fra medlemskap i tjenestepensjonsordninger både på grunn av alder og stillingsandel dersom de arbeider i private bedrifter. Tallene fanger ikke opp alle arbeidsforhold den enkelte bedrift har hatt gjennom året, jf. omtale av arbeidskraftsstrømmer og sesongarbeidere nedenfor.

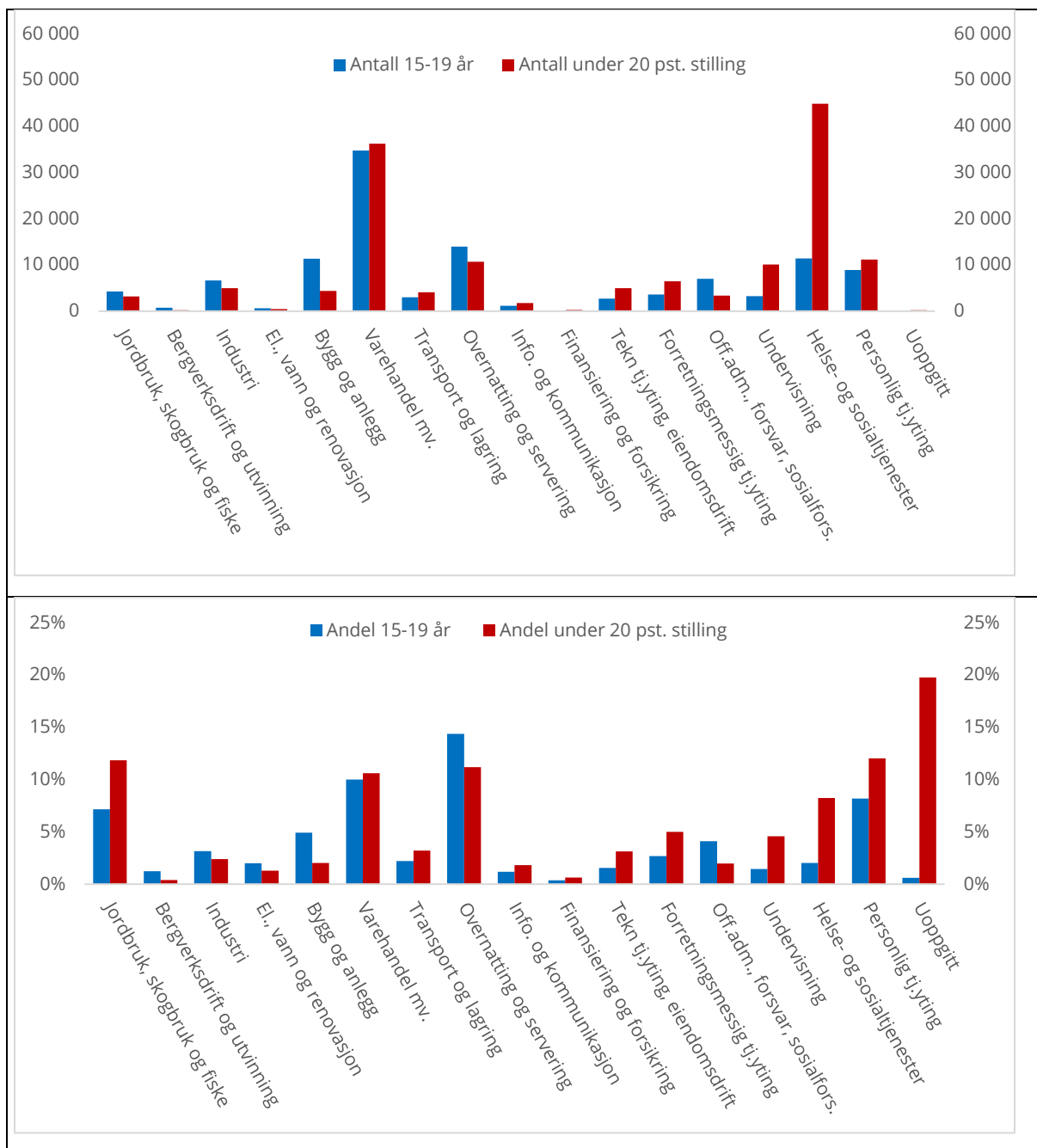


Figur 3.10 Ansatte i alder 15-19 år etter stillingsandel.

Kilde: SSB.

Figur 3.11 viser fordelingen av ansatte med hhv. under 20 prosent stillingsbrøk og som er 15-19 år, fordelt på næringer på rapporteringstidspunktet (fjerde kvartal 2019). Overnattings- og serveringsvirksomhet, personlig tjenesteyting og varehandelen har relativt høye andeler av unge og deltidsarbeidende ansatte. Også i helse- og sosialtjenester er det et relativt høyt antall deltidsarbeidende, men bare om lag 25 prosent av de sysselsatte i denne næringen arbeider i privat sektor.

Regelen om at arbeidstakere må være ansatt i over 12 måneder for å ha rett på å få med seg opptjent pensjon fra private innskuddsordninger er vedtatt opphevet fra 1. januar 2021. Arbeidsgruppen som utredet egen pensjonskonto anslo, bl.a. basert på omfanget av midlertidige ansettelser, at inntil 80 000 medlemmer ville få rett på å beholde pensjonsopptjening som følge av oppheving av denne regelen. Tolv månedersregelen er kun en regel om hvor lenge arbeidstakere må ha vært ansatt for å ha rett på å beholde pensjonsopptjeningen ved fratreden, og begrenser ikke de ansattes rett på å bli meldt inn i tjenstepensjonsordningen på ansettelsestidspunktet.



Figur 3.11 Antall (øverst) og andel (nederst) ansatte under 20 år og med stillingsandel under 20 prosent. Etter næring.

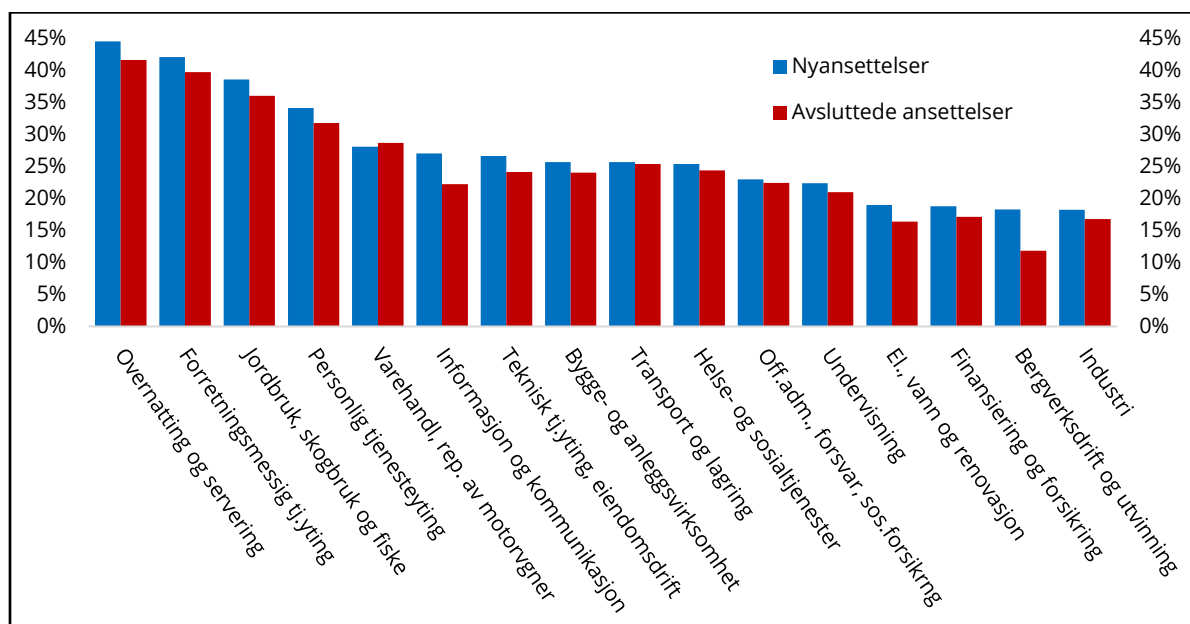
Kilde: SSB.

3.3.2 Arbeidskraftsstrømmer

Tallene i avsnitt 3.3.1 er som nevnt basert på antall ansettelsesforhold på et gitt tidspunkt. Det kan også være nyttig å vite noe om hvor store arbeidskraftsstrømmer bedrifter opplever gjennom året. Dette antallet vil si noe om volumet av pensjonskapitalbevis som utstedes, innmeldinger i risikodekninger og verifisering av arbeidsdyktighet og administrative kostnader forbundet ved å melde personer inn i en bedrifts pensjonsordning. Bedrifter med høy gjennomstrømming kan dermed få høyere kostnader knyttet til inn- og utmelding sammenlignet med bedrifter med mindre gjennomstrømming.

Turnover er et begrep som gjerne brukes for å si noe om gjennomstrømminger av arbeidskraft i bedrifter, og beregnes typisk som avsluttede arbeidsforhold som andel av alle ansatte. Samtidig oppstår det administrasjonskostnader for bedriftene i forbindelse med at nyansatte skal meldes inn i bedriftens pensjonsordning, og det er i vår sammenheng derfor interessant å se på hvilke næringer som har høy andel nyansettelser. Statistisk sentralbyrå fører statistikk over nyansettelser og avsluttede ansettelser fordelt på næringer. Tallene i statistikken måles som hhv. antall arbeidsforhold som eksisterer i et gitt kvartal, men som ikke eksisterte året før, og antall arbeidsforhold som eksisterte et gitt kvartal året før, men som ikke eksisterer i samme kvartal året etter. Disse tallene fanger ikke opp nøyaktig hvor mange som er inn og ut av en næring i løpet av året, men kan gi en indikasjon på hvilke næringer som opplever mye gjennomstrømming.

Figur 3.12 viser avsluttede ansettelser og nyansettelser som andel av alle arbeidsforhold i ulike næringer. Næringene som peker seg ut med stor andel nyansettelser er overnattings- og serveringsvirksomhet (45 prosent), forretningsmessig tjenesteyting (42 prosent), jordbruk, skogbruk og fiske (39 prosent), og personlig tjenesteyting (34 prosent). Det kan i tillegg være store variasjoner innad i næringene, og enkeltbedrifter vil ha høyere turnover.



Figur 3.12 Avsluttede ansettelser og nyansettelser som prosentandel av alle arbeidsforhold i ulike næringer, fjerde kvartal 2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå

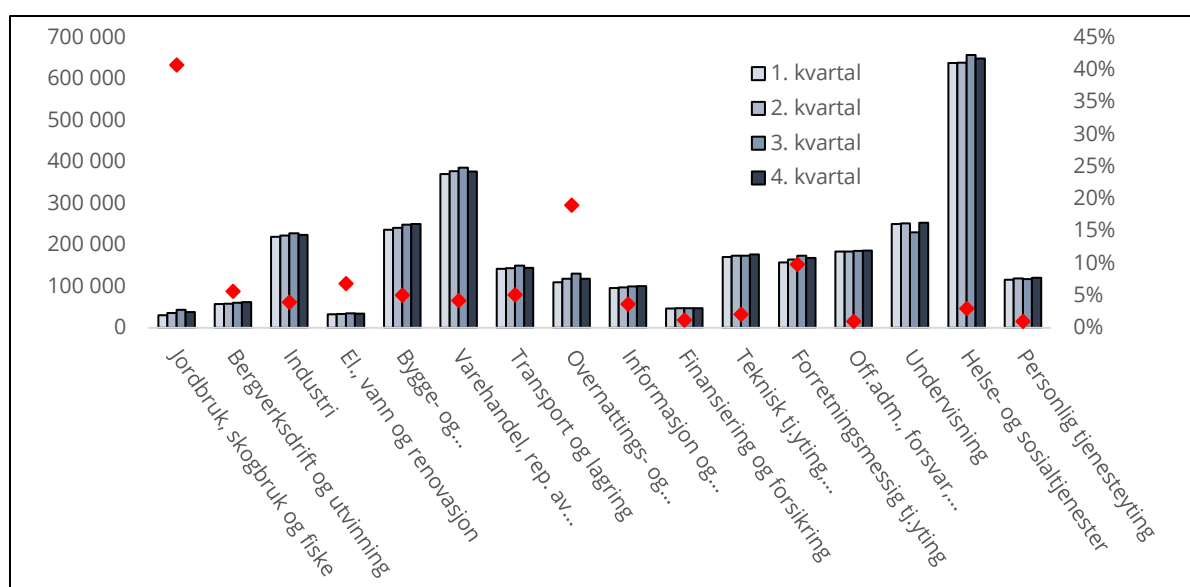
Avsluttede ansettelser er jobbene (arbeidsforholdene) som eksisterte foregående år, men som ikke dekkes av statistikken inneværende år. Nyansettelser er jobber (arbeidsforhold) som er del av statistikken inneværende kvartal, men som ikke eksisterte samme kvartal året før

3.3.3 Sesongarbeidere

Som nevnt i avsnitt 2.3 er det egne regler for sesongarbeidere i tjenestepensjonsregelverket. Disse har i utgangspunktet rett på medlemskap i pensjonsordningen dersom de utfører arbeid for foretaket som til sammen tilsvarer en femdel av full stilling. Det kan imidlertid i regelverket

for pensjonsordningen fastsettes at de bare skal tas opp som medlem dersom de har arbeidet en femdel av full stilling i hvert av de siste tre årene.

Arbeidsgruppen har ikke tall over hvor mange som anses som sesongarbeidere i Norge. Flere næringer opplever en viss sesongvariasjon i antall arbeidsforhold, som vist i figur 3.13, og denne er særlig uttalt for næringene jordbruk, skogbruk og fiske, og overnattings- og serveringsvirksomhet. I disse næringene er det registrert hhv. 41 og 19 prosent flere arbeidsforhold i tredje kvartal 2019 sammenlignet med første kvartal. Det er imidlertid ikke mulig på bakgrunn av disse tallene å si noe om nøyaktig hvor mange arbeidsforhold som kan karakteriseres som sesongarbeid, hverken generelt eller i de enkelte næringene. Innad i næringer kan det også være bedrifter som har høysesong på ulike tidspunkter, som sommer og vinter, eller bedrifter med flere høysesonger, og dette kan ytterligere begrense muligheten til å si noe om antall sesongarbeidere basert på tall på næringsnivå.



Figur 3.13 Antall arbeidsforhold per kvartal fordelt på næring (stolper, venstre akse), og prosentvis endring i antall arbeidsforhold fra første til tredje kvartal (prikker, høyre akse), 2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå

For næringen «undervisning» er endringen i antall arbeidsforhold fra første til tredje kvartal negativ (- 8 %). Siden figurens høyre akse kun går til 0 er dette ikke med i figuren.

3.4 Kostnadsbildet

Utviklingen i innskuddspensjonsmarkedet har ført til lavere priser for administrasjon og forvaltning av pensjonsopptjeningen i slike ordninger. I rapporten «Egen pensjonskonto og andre tilpasninger i privat tjenestepensjon»⁴ ble det gitt en oversikt over markedsprisene basert på datainnsamling hos Finanstilsynet. Oversikten viste at prisene for både administrasjon og

⁴<https://www.regjeringen.no/contentassets/6e13bfdfee1e47d5b8688634bb95a43d/pensjonskonto.pdf>

forvaltning av aktive innskuddsordninger var fallende med antallet medlemmer og størrelsen på kapitalen. For pensjonskapitalbevis så det ut til å være en noenlunde fast stykkpris og en pris for forvaltning som lå noenlunde fast som prosent av kapitalen. Gjennomgående var prisene lavere for aktive ordninger enn for pensjonskapitalbevis.

Finans Norge har bistått arbeidsgruppen med å innhente tall for bl.a. kostnader til administrasjon og forvaltning av kollektive innskuddsordninger. Basert på rapportering fra 6 livsforsikringsforetak beregner Finans Norge at det i 2019 ble betalt inn en gjennomsnittlig pris for administrasjon på ca. 340 kr. per medlem. Finans Norge skriver at det ofte er slik at prisen per medlem er synkende med antall medlemmer i ordningen. Videre ble det betalt om lag 0,37 prosent av sparekapitalen i pris for forvaltning av ordningene.

Samlet premie for innskuddsfritaksdekningen var i 2019 på om lag 690 kr. per medlem. Det ble betalt om lag 1900 kr. i premie per medlem i ordninger med uførepensjon og 780 kr. per medlem i ordninger med etterlattepensjon.

Tabell 3.1 Gjennomsnittspriser for innskuddsordninger. Per medlem/prosent av kapital

Administrasjon	340 kr.
Forvaltning i pst. av kapital	0,37 %
Innskuddsfritak	690 kr.
Uførepensjon	1900 kr.
Etterlattepensjon	780 kr.

Kilde: Finans Norge

Basert på tall fra finansportalen.no ser det ut til at prisene for pensjonskapitalbevis har gått betydelig ned siden 2016. En av målsetningene med innføring av egen pensjonskonto er også å stimulere til økt konkurranse i markedet. Økt konkurranse kan i tilfelle bidra til denne prisutviklingen også fremover.

Tabell 3.2 gir en oversikt over priser hentet ut fra Finansportalens gebyrsjekk for pensjonskapitalbevis i desember 2019. For administrasjon ser prisstrukturen ut til å variere mellom faste stykkpriser, en fastsatt andel av kapitalen eller kombinasjoner av disse. Prisene for forvaltning fastsettes i hovedsak som en andel av kapitalen og varierer typisk med forvaltningsstrategien, for eksempel slik at prisen øker med graden av aktiv forvaltning.

De laveste prisene på dette tidspunktet innebærer at det ikke tas noen stykkpris for administrasjon, og en pris for forvaltning på 0,4 prosent av kapitalen. For pensjonskapitalbevis som forvaltes etter slike avtaler kreves det en årlig avkastning på minst 0,4 prosent for å unngå at pensjonsopptjeningen spises opp av betaling for administrasjon og forvaltning, uavhengig av størrelsen på opptjeningen. Også aktører med betydelige markedsandeler opererer med priser i prosent av kapitalen, i området 0,5-2 prosent, også for administrasjonsgebyr, uavhengig av beløpsstørrelse (dog begrenset *oppad*), og fra 0,3 prosent av kapitalen i pris for forvaltning. Hos disse leverandørene kreves det dermed en avkastning på minst 1,3 prosent for å unngå at pensjonsopptjeningen spises opp av betaling for administrasjon og forvaltning. Med egen

pensjonskonto vil også mange arbeidstakere lettere kunne samle flere små pensjonsopptjeninger til én større.

Tabell 3.2 Priser for administrasjon og forvaltning av pensjonskapitalbevis.

Saldo	10 000		25 000		50 000		Markedsandel
Selskap	Adm.	Forvaltning	Adm.	Forvaltning	Adm.	Forvaltning	
DANICA	200	0,35 - 1,5 %	499	0,35 - 1,5 %	499	0,35 - 1,5 %	5,1 %
DNB	100	0,5 - 1,2 %	250	0,5 - 1,2 %	499	0,5 - 1,2 %	27,6 %
GJENSIDIGE	489	0,69 - 1 %	489	0,69 - 1 %	489	0,69 - 1 %	9 %
KLP	0	0,40 %	0	0,40 %	0	0,40 %	2 %
NORDEA	100	0,3 - 1,3 %	250	0,3 - 1,3 %	499	0,3 - 1,3 %	16,2 %
SKAGENFONDENE	0	0,67 - 1,43 %	0	0,67 - 1,43 %	0	0,67 - 1,43 %	*
SPAREBANK 1	499	0,95 - 1,35 %	499	0,95 - 1,35 %	499	0,95 - 1,35 %	9,3 %
STOREBRAND	200	0,6 - 1,2 %	400	0,6 - 1,2 %	400	0,6 - 1,2 %	29 %

Kilde: finansportalen.no, desember 2019 (priser) og Finans Norge (markedsandeler).

4 Alternativer for pensjon fra første krone og første dag

4.1 Generelt

Arbeidsgruppen er i mandatet bedt om å utrede alternativer for hvordan et krav til opptjening fra første krone i innskuddspensjonsordninger kan utformes, samt om det bør innføres krav om at arbeidstakere i deltidsstillinger under 20 prosent og arbeidstakere som ikke er fylt 20 år, skal opptas i obligatoriske tjenstepensjonsordninger. I dette kapitlet beskrives og begrunnes de alternativene arbeidsgruppen har utredet.

I utredningen av om pensjon skal gis fra første krone, er arbeidsgruppen bedt om å se på om det kan og bør gjøres andre endringer i pensjonsregelverket som gir bedriftene økt rom for å kompensere for en utgiftsøkning. Minst ett av forslagene som arbeidsgruppen presenterer, skal gi tilnærmet uendrede pensjonsutgifter for bedriftene.

Effekten av eventuelle endringer i ulike kriterier for pensjonsopptjening skal ses i sammenheng. For eksempel er det en del ansatte som både er under 20 år og som jobber i under 20 prosent stilling. Disse vil ikke få rett på medlemskap i tjenstepensjonsordninger dersom kun ett av kriteriene endres. Videre vil konsekvensene av å innføre krav om sparing fra første krone bli større dersom ansatte under 20 år eller med under 20 prosent stilling har krav på medlemskap i pensjonsordningen.

Samtidig er det hensiktsmessig å utrede hvert av kriteriene isolert da ulike hensyn kan ha ulik vekt for de ulike kriteriene. Spørsmålet om opptjening fra første krone gjelder grunnlaget for pensjonsopptjening for personer som er medlem i innskuddsordninger, mens spørsmålet om opptjening for ansatte under 20 år eller med under 20 prosent stillingsandel gjelder hvem som skal ha rett på å være medlem i obligatoriske tjenstepensjonsordninger, uavhengig av om det er innskudds-, ytelses- eller såkalte hybridordninger.

Forholdet til utenlandske arbeidstakere

Arbeidsgruppen er bedt spesielt om å belyse forholdet til utenlandske arbeidstakere i utredningen av hvordan små pensjonsopptjeninger bør håndteres.

For å ha krav på medlemskap i en innskuddspensjonsordning, må arbeidstakeren være pliktig medlem av folketrygden. Pliktig medlem av folketrygden er personer som er bosatt eller arbeider i Norge. Det kan fastsettes i forskrift at personer som ikke er pliktige medlemmer i folketrygden, likevel skal være medlem i innskuddsordninger. Slik forskrift er gitt for personer som har midlertidige opphold i utlandet.

Utenlandske arbeidstakere, det vil si personer som bor i et annet land men jobber i Norge i en periode, kan ha kostnader knyttet til pensjon opptjent i Norge som innenlandske ikke har. Dette fordi de må forholde seg til pensjons- og skatteregelverk i et land de ikke er bosatt i, i potensielt mange år etter endt arbeidsforhold. Ifølge Finans Norge bruker også pensjonsleverandørene under gjeldende regelverk noe ressurser på å få tak i hjemflyttede utenlandske arbeidstakere.

Pensjonsleverandørene har blant annet et årlig informasjonsansvar. De må kontrollere om personen fortsatt lever eller om det er etterlatte som har krav på utbetaling, samt stå for

utbetaling av opptjent alderspensjon. For personer som er syke ved fratreden må rett på eventuell fortsatt sparing fra innskuddsfritaksdekning avklares etter vurdering av uførhet. Dette kan innebære at forholdet mellom arbeidstakerens fordel av å få pensjonsopptjening og kostnadene ved å administrere opptjeningen og medlemskapet vil være annerledes enn for innenlandske arbeidstakere. Ifølge Finans Norge gjaldt imidlertid hovedvekten av avtaler som ikke fikk utstedt pensjonskapitalbevis i 2019 på grunn av korte arbeidsforhold norske arbeidstakere (ca. 88 prosent av avtalene som ikke fikk utstedt pensjonskapitalbevis gjaldt norske arbeidstakere i et av de større selskapene i 2019), mens de resterende gjaldt personer med d-nummer eller utenlandsk adresse. Ifølge Finans Norge antas det at en betydelig del også av denne gruppen har en tilknytning til Norge og ikke nødvendigvis skal ses på som utenlandske arbeidstakere. Disse forholdene kan imidlertid endre seg noe når opphevelsen av 12-måneders-regelen trer i kraft 1. januar 2021, siden det da kan bli flere utenlandske arbeidstakere som får rett på å beholde pensjonsopptjening fra innskuddsordninger.

Utenlandske arbeidstakere kan velge å flytte pensjonskapitalbevis eller pensjonskontoer til leverandører fra sitt hjemland som tilbyr de aktuelle produktene i Norge, og på den måten lette de administrative byrdene for seg selv. Det er likevel få utenlandske leverandører som tilbyr tjenstepensjon i Norge. Selv om det juridisk er mulighet for slik virksomhet, vil de utenlandske foretakene måtte forholde seg til forsikringsvirksomhetsloven og de norske pensjonslovene. Det innebærer trolig betydelige investeringskostnader og forretningsrisiko for de utenlandske aktørene, slik at dette sjelden vil være aktuelt i praksis.

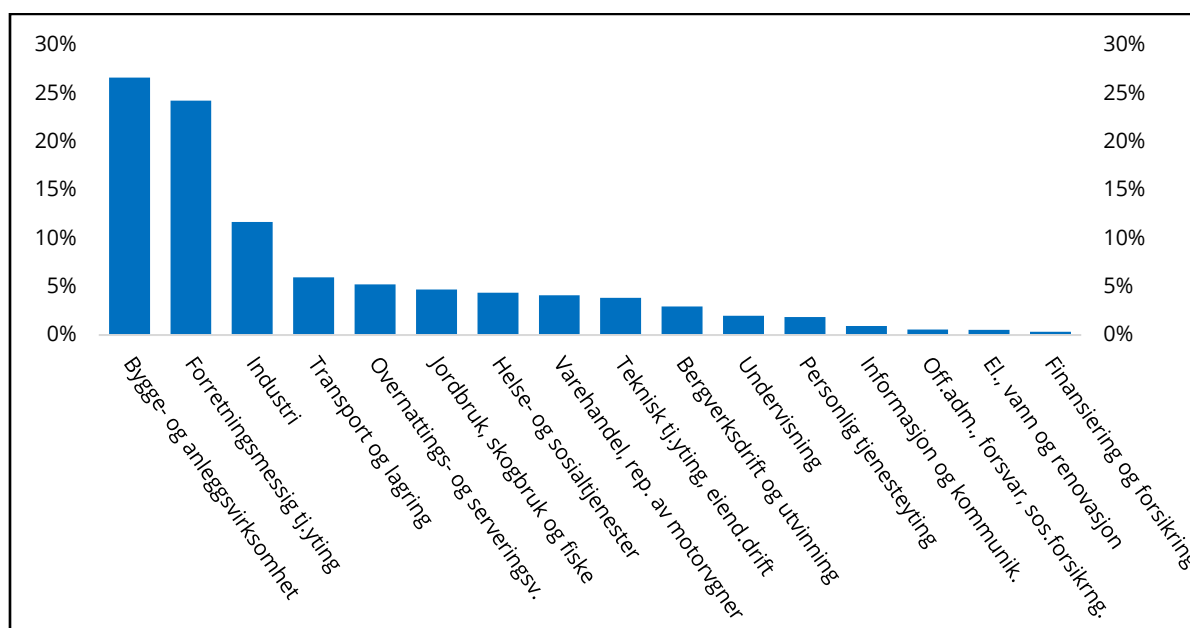
Endringer i kriteriene for rett på medlemskap i tjenstepensjonsordninger kan innebære at flere utenlandske arbeidstakere får rett på pensjonsopptjening med de virkningene det vil ha for arbeidstakeren selv og pensjonsleverandørene. For arbeidsgiverne er det ikke grunn til å anta at det er mer eller mindre krevende å håndtere utenlandske medlemmer i sin pensjonsordning enn andre arbeidstakere med begrensede arbeidsforhold. Arbeidsgruppen mener videre at eventuelle grenser for medlemskap i pensjonsregelverket bør utformes generelt og slik at de balanserer hensynet til arbeidsgivernes administrative kostnader mot arbeidstakernes rett på pensjonsopptjening. Arbeidsgruppen har derfor ikke lagt opp til å foreslå egne regler for utenlandske arbeidstakere. Innføring av egne regler for utenlandske arbeidstakere kan i tillegg komme i konflikt med Norges EØS-rettslige forpliktelser. Arbeidsgruppen har ikke gjort konkrete vurderinger av den EØS-rettslige siden, da andre hensyn uansett taler for at det er mest hensiktsmessig med et regelverk som er generelt utformet.

I beregningen av konsekvenser for bedriftene av ulike endringsalternativer har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk for deltidsansatte og ansatte under 20 år. Denne omfatter for privat sektor bare bosatte i Norge. Ikke-bosatte som arbeider i privat sektor i Norge kommer dermed i tillegg. Dette er personer som det forventes at oppholder seg mindre enn seks måneder i Norge. Totalt sett var det om lag 95 000 ikke-bosatte lønnstakere i fjerde kvartal 2019 samlet sett, noe som utgjør om lag 3,5 prosent av alle lønnstakere. Dette er en sammensatt gruppe som ifølge Statistisk sentralbyrå blant annet består av:

- Lønnstakere i norske og utenlandske virksomheter som har lengre arbeidsperioder i Norge med påfølgende lengre friperioder.

- Personer som ikke bor i Norge i det hele tatt, men som pendler over grensen hver dag eller ukentlig for å arbeide i Norge.
- Personer som bor i utlandet og som arbeider på kontinentalsokkelen eller på norske skip i utenriksfart.
- Asylsøkere med midlertidig arbeidstillatelse.

De fleste arbeidsforhold blant ikke-bosatte lønnstakere er i bygge- og anleggsvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting og industri. Som vist i figur 4.1 var til sammen rundt 60 prosent av arbeidsforhold blant ikke-bosatte lønnstakere i disse næringene i fjerde kvartal 2019.



Figur 4.1 Andel arbeidsforhold blant ikke-bosatte per næring, fjerde kvartal 2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Arbeidsgruppen antar at spørsmålet om forholdet til utenlandske arbeidstakere er særlig aktuelt for *sesongarbeideres* rett på pensjonsopptjening ved endring av kriterier for medlemskap i tjenestepensjonsordninger. Til sammen 10 prosent av jobbene blant ikke-bosatte i fjerde kvartal 2019 var i jordbruk, skogbruk og fiske, og overnattings- og serveringsvirksomhet, som er typiske næringer som benytter seg av sesongarbeidere. Dette utgjør rundt 0,3 prosent av alle arbeidsforhold. Tilsvarende tall for disse næringene i tredje kvartal 2019 var i overkant av 15 prosent, eller 0,6 prosent av alle arbeidsforhold.

Tallene ovenfor viser antall eller andel ansatte på et gitt tidspunkt, ikke alle arbeidsforhold i den enkelte bedrift gjennom året.

4.2 Lønnsgrunnlag og satser

Arbeidsgruppen har utredet ulike muligheter for hvordan pensjon fra første krone kan innføres. Hovedspørsmålet i valg av modell er om et eventuelt krav skal ledsages av andre endringer med sikte på om lag kostnadsnøytralitet for bedriftene samlet sett.

Det er frivillig å gi opptjening fra første krone i innskuddsordninger i dag. Den frivillige adgangen ble innført samtidig med hybridordningene. I forbindelse med forslaget om krav om opptjening fra første krone i hybridordningene uttalte Finansdepartementet i Prop. 199 L (2012-2013) at det «vil være mulig å tilpasse satsene som brukes slik at sparingen tilsvarer det lovbestemte minstenivået som angis i OTP-loven». Satsen i slike ordninger må da settes slik at alle ansatte minst får en pensjonssparing tilsvarende 2 prosent av lønnen mellom 1 og 12 G.

Arbeidsgruppen som utredet egen pensjonskonto mv., tolket forholdsmessighetsprinsippet i innskuddspensjonsloven slik at den formelle innskuddssatsen som fastsettes i pensjonsplanen, må være lik for alle lønnsnivåer samtidig. Denne tolkningen innebærer at minstekravet til sparing i praksis er 1,83 prosent ved opptjening fra første krone, da dette tilsvarer 2 prosent av lønn mellom 1 og 12 G for en person med lønn lik 12 G. En sats på 1,83 prosent fra første krone og til 12 G gir et noe høyere minstekrav enn 2 prosent av lønn mellom 1 og 12 G fordi pensjonssparing som andel av all lønn («effektiv innskuddssats») er ulik på ulike lønnsnivåer på grunn av fradraget for 1 G. For en person med lønn lik 4 G vil for eksempel sparing av 2 prosent av lønn over 1 G utgjøre 1,5 prosent målt som andel av all lønn, jf. tabell 4.1.

Tabell 4.1 Effektive innskuddssatser i minimumsordninger

Heltidslønn i G	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Opptjening i pst. av all lønn	0	1,00	1,33	1,50	1,60	1,67	1,71	1,75	1,78	1,80	1,82	1,83

Arbeidsgruppen legger i tråd med dette til grunn at minimumssatsen i ordninger med sparing fra første krone i dag er 1,83 pst. Et alternativ er et krav om sparing fra første krone basert på gjeldende effektive minstesats på 1,83 prosent.

Arbeidsgruppen har også utredet et alternativ der man endrer OTP-kravet til å være 2 prosent sparing fra første krone, fordi arbeidsgruppen antar at dette alternativet vil fremstå som kjent og relativt enkelt å forstå. Dette alternativet vil da innebære et høyere minstekrav til pensjonssparing enn det som gjelder for bedrifter som i dag frivillig har valgt sparing fra første krone.

Dersom krav om pensjon fra første krone skal innføres uten at bedriftene får et høyere minstekrav til alderspensjonssparing enn i dag samlet sett, er en mulighet å redusere minimumssatsen i OTP-loven. Basert på median inntekt i 2019 gir en innskuddssats på 1,6 prosent av all lønn inntil 12 G om lag samme pensjonsinnskudd samlet sett som et innskudd på 2 prosent av lønn mellom 1 og 12 G. En slik endring vil imidlertid uansett ikke være kostnadsnøytral for hver enkelt bedrift. Effektene for den enkelte bedrift avhenger av lønnsfordelingen blant bedriftens ansatte.

Arbeidsgruppen har også utredet mellomløsninger for valg av minstesats. Med en redusert innskuddssats på 1,72 prosent vil alle medlemmer med lønn under 7,1 G få et høyere minimumsinnskudd enn med dagens regelverk. De med lønn over 7,1 G vil få redusert den obligatoriske sparingen, men vil kunne bli kompensert gjennom adgangen til tilleggssparing for lønn mellom 7,1 G og 12 G. Et alternativ med en sats på 1,72 prosent vil dermed kunne være en mulig mellomløsning mellom å innføre et krav om opptjening fra første krone uten andre tilpasninger og den «innskuddsnøytrale» løsningen.

Bedrifter som i utgangspunktet har pensjonsordninger med høyere innskuddssatser enn minimumskravet, kan i prinsippet velge å redusere satsene for å motvirke en utgiftsøkning som følge av krav om opptjening fra første krone. Imidlertid er det slik at i dagens ordninger med sparing fra 1 G vil ansatte med høyere lønn ha en høyere reell prosentvis pensjonssparing enn ansatte med lavere lønn. Hvis alle ansatte skal få lik pensjonssparing i prosent av lønnen vil det føre til en annen fordeling av bedriftens pensjonskostnader. Akkurat hvor mye satsen må reduseres for å kompensere i den enkelte bedrift avhenger av lønns sammensetning hos den aktuelle bedriften.

Kombinasjon av minstekravet etter OTP og kravet om samme sats for all lønn innebærer at det i minimumsordninger ikke kan kompenseres fullt ut for en utgiftsøkning som følge av krav om opptjening fra første krone. Et alternativ for å gi bedriftene anledning til å tilpasse sine pensjonsutgifter kunne vært å endre på kravet om samme proSENTSats for alle ved å innføre flere knekkpunkter for sparesatsene slik at det gir rom for å fastsette lavere innskuddssats for lavtlønnede enn for høytlønnede målt som andel av all lønn. Dersom satsstrukturen i pensjonsplanen kan tilsvare effektive innskuddssatser i dagens minimumsordninger vil det gi mulighet til å kompensere tilnærmet fullt ut for endringen. I prinsippet må det i en slik løsning likevel settes et minstekrav til sparingen som innebærer at også de med inntekt inntil 1 G i heltidsstilling får pensjonsopptjening (selv om dette neppe er en problemstilling i praksis). Løsningen ville imidlertid innebære at det ikke blir noen reell endring hverken i nivå eller profil på minstekravene til pensjonssparing. Alternativet vil også føre til et mer komplekst og mindre oversiktlig regelverk som bare vil kunne ha effekt i ordninger som velger å beholde høyere satser enn minstekravene og som ikke allerede har sparing fra første krone. Arbeidsgruppen har derfor ikke gått videre med dette alternativet.

Dersom det skal innføres krav om pensjonsopptjening fra første krone, kan det være et spørsmål om det bør etableres overgangsordninger eller unntak for ordninger som overoppfyller minstekravene til pensjonssparing for sine ansatte.

Arbeidsgruppen viser til at bedriftene da obligatorisk tjenstepensjon ble innført 1. januar 2006 fikk frist ut 2006 på å opprette eller tilpasse sin tjenstepensjonsordning, men med virkning senest fra 1. juli 2006. Innskuddsfritak for uførhet kunne likevel gis virkning fra 1. januar 2007. Arbeidsgruppen viser også til at bedriftene ved endring av knekkpunkt for innskuddssatsene i innskuddspensjonsloven ble gitt en overgangsperiode på 3 år til å endre sine pensjonsordninger i tråd med det nye regelverket. Løsninger der bedriftene gis noe tid til å tilpasse seg kan være et alternativ også for eventuelle endringer i krav om pensjon fra første krone.

Videre kan det vurderes om bedrifter som allerede har innskuddsordninger med en innskudds-sats som er høy nok til at alle ansatte minst får en pensjonssparing på nivå med det de ville fått i en minimumsordning med sparing fra første krone, kan få videreføre sin ordning uendret. Det kan i tilfelle også vurderes om det bør settes en øvre tidsgrense for en slik videreføring. Med en slik løsning kan bedrifter med høyere sparing enn minimum unngå å gjennomføre en omlegging av ordningen som innebærer omfordeling av sparingen internt i bedriften. Samtidig innebærer dette et mer komplekst regelverk og at et pensjonsmarked med mange ulike løsninger videreføres i lang tid.

4.3 Alder og stillingsbrøk

Ved utredningen av om dagens grenser for alder og stillingsbrøk bør fjernes, er det et spørsmål om det finnes administrative eller praktiske årsaker til at det fortsatt kan være hensiktsmessig med noen minstegrenser. Dette må blant annet ses i lys av administrasjonskostnader ved innmelding i pensjonsordningen og kostnader til forvaltning av pensjonsopptjeningen etter endt arbeidsforhold. De administrative byrdene ved et regelverk uten eller med lavere terskler for medlemskap enn i dag må veies opp mot de administrative byrdene ved gjeldende regelverk. Med dagens regelverk kan det for eksempel være vanskelig å vite om en person som i utgangspunktet er ansatt for å arbeide i under 20 prosent stilling eller for en avgrenset periode, i praksis likevel kommer til å arbeide mer enn 20 prosent som følge av merarbeid utover den opprinnelige avtalen og dermed ha rett til medlemskap og pensjonsopptjening. Det er også egne regler for medlemskap i tjenstepensjonsordninger for sesongarbeidere som kan medføre behov for vurderinger av grensetilfeller mellom ordinære ansatte og sesongarbeidere.

Praktiseringen av grensetilfeller i dag varierer mellom bedrifter. Noen bedrifter velger å melde den ansatte inn i pensjonsordningen og heller kansellere medlemskapet dersom ansettelsesforholdet viser seg ikke å oppfylle minstekravene for medlemskap. Andre bedrifter ser ansettelsesforholdet løpende og melder inn de ansatte når tersklene nås.

Arbeidsgruppen legger til grunn at medlemskap i tjenstepensjonsordningene, uavhengig av terskler for alder og stillingsbrøk, fortsatt skal være forbeholdt bedriftenes *ansatte* og at det fortsatt skal gjelde egne regler for adgangen for selvstendige næringsdrivende, frilansere mv. til å opprette egen innskuddspensjonsordning på frivillig basis. Eventuelle grensetilfeller mellom ordinære ansatte og selvstendig næringsdrivende vil dermed ikke påvirkes av endringer i tersklene. Arbeidsgruppen går derfor ikke nærmere inn på slike grensedragninger.

I gjeldende regelverk er det også egne regler for sesongarbeidere. For det første skal sesongarbeidere ikke tas opp i pensjonsordningen dersom arbeidet de utfører tilsvarer mindre enn 20 prosent av full stilling i løpet av et år. Dette tilsvarer grensen for deltidsansatte, og gjelder med mindre annet er fastsatt i regelverket for pensjonsordningen. For det andre kan det fastsettes i regelverket for ordningen at sesongarbeidere bare kan tas opp i ordningen når de har arbeidet minst 20 prosent av full stilling hvert år de tre siste årene.

Dersom grensen for deltidsarbeidere reduseres eller fjernes, er det et spørsmål om det også bør gjøres endringer i reglene for sesongarbeidere. I utredningen av økonomiske og administrative konsekvenser i kapittel 5 er det tatt utgangspunkt i registerdata fra SSB for å anslå hvor mange ansatte som kan få rett på medlemskap ved ulike endringer. Disse tallene inkluderer

sesongarbeidere som er ansatt på rapporteringstidspunktet, men ikke alle sesongarbeidere som har vært ansatt i løpet av året.

Arbeidsgruppen viser til at en utfordring med å eventuelt sette ulike krav til stillingsandel for rett til medlemskap i pensjonsordningen for hhv. deltidsarbeidere og sesongarbeidere, er at det vil kunne oppstå spørsmål om når en stilling er å anse som en deltidsstilling eller en sesongarbeidsstilling. Som nevnt i avsnitt 2.3.1 vil ansatte på korte vikariater ha et stillingsmønster som ligner på sesongarbeidere. Når opphevelsen av regelen om at arbeidstakere må være ansatt i over 12 måneder for å ha rett på å få med seg opptjent pensjon trer i kraft, vil det også få større betydning om en stilling skal anses som deltidsarbeid eller sesongarbeid, dersom det er knyttet ulike krav til stillingsandel for rett til medlemskap for de to stillingskategoriene. I beregningen av konsekvenser av ulike modeller i kapittel 5 er det ikke lagt til grunn egne regler for sesongarbeidere.

Obligatoriske tjenstepensjonsordninger omfatter både sparing til alderspensjon og en forsikring i form av innskuddsfritak ved uførhet. Dersom medlemmet blir ufør, videreføres årlig alderspensjonssparing frem til fylte 67 år på samme nivå som på uføretidspunktet. Alle medlemmer i pensjonsordningen skal omfattes av denne forsikringen. Dersom grensene for medlemskap senkes, gjelder det i utgangspunktet derfor også grensene for forsikringsdekningen. For bedriftene innebærer dette en økt utgift i form av forsikringspremie samt administrativt arbeid med innmelding i forsikringsordningen, herunder med rapportering av den ansattes arbeidsdyktighet. Arbeidsgruppen mener det bør være samme grenser for medlemskap i obligatoriske forsikringsdekninger som i alderspensjonsordningen og dermed at utgifter til innmelding og dekning i den obligatoriske forsikringsdelen av ordningen må inngå i vurderingen av hvor grensene for medlemskap skal settes.

I tillegg til denne obligatoriske dekningen i pensjonsordningene, kan man ha frivillige risikodekninger for uførepensjon og etterlattepensjon. Også for disse dekningene følger det av gjeldende rett at dekningene skal omfatte alle medlemmer i pensjonsordningene og arbeidsgruppen har ikke lagt opp til å foreslå endringer på det punktet.

Arbeidsgruppen har utredet ulike grenser for alder og stillingsbrøk. I den ene enden er det et alternativ å sette nedre alder til 13 år, som i alderspensjonen i folketrygden. Samtidig har gruppen ønsket å se på et alternativ hvor grensen settes noe høyere med sikte på å unngå ansettelsesforhold hvor administrasjonskostnadene er store i forhold til pensjonsopptjeningen. Tallmaterialet arbeidsgruppen har brukt, tilsier at det er en relativt stor andel høye stillingsbrøker for ansatte i alderen 15-19. Om lag to tredjedeler av de som var ansatt på rapporteringstidspunktet i statistikken arbeider i over 20 prosent stilling. I overkant av en tredjedel arbeider i 100 prosent stilling. Arbeidsgruppen har ikke tall for aldersgruppen 13-15 år, men siden alle under 15 er i skolepliktig alder legger arbeidsgruppen til grunn at det er et svært lite omfang av høye stillingsbrøker i denne aldersgruppen. Arbeidsgruppen har tatt med seg en mulig mellomløsning med nedre alder på 15 år.

Tilsvarende ser arbeidsgruppen både på et alternativ hvor kravet til stillingsbrøk fjernes fullstendig, og en mellomløsning hvor nedre grense reduseres til 10 prosent. De samme innvendingene mot dagens krav til stillingsandel vil i prinsippet gjelde også med en grense på

10 prosent. En lavere grense kan likevel være egnet til å oppfylle målene med en endring et godt stykke på vei, samtidig som en unngår administrasjonskostnadene ved de minste opptjeningene.

Arbeidsgruppen har også utredet om et minstenivå for pensjonsopptjening eller inntekt, slik at ansatte meldes inn når inntekten eller pensjonsopptjeningen overstiger et gitt beløp, kan erstatte de gjeldende grensene for alder og stillingsbrøk. Minstenivået kan i tilfelle settes som en andel av G for å sikre at beløpet holder tritt med lønnsutviklingen. Beløpsgrensen må i tilfelle settes lavt nok til at det ikke fratar pensjonsopptjening fra personer som får opptjening i dag. Tabellen under viser eksempler på pensjonsopptjening og tilsvarende inntekter gitt hhv. 2 prosent og 1,6 prosent sparing fra første krone, i prosent av G og kroner.

Tabell 4.2 Pensjonsopptjening og tilsvarende inntekt i innskuddsordning med sparing fra første krone. Prosent av G og kroner i 2019.

Pensjons- opptjening i % av G	Pensjons- opptjening i kr.	Inntekt i kr., 2 pst. sparing	Inntekt i % av G 2 pst. sparing	Inntekt i kr. 1,6 pst. sparing	Inntekt i % av G 1,6 pst. sparing
0,1 %	100	4 993	5 %	6 250	6 %
0,5 %	499	24 965	25 %	31 188	31 %
1,0 %	999	49 929	50 %	62 438	63 %
2,0 %	1 997	99 858	100 %	124 813	125 %

Beløpsgrensen for rapportering av inntekt til skattemyndighetene via a-meldingen er i utgangspunktet på 1 000 kroner, eller 10 000 kroner for skattefrie organisasjoner. En mulighet for en beløpsgrense for rett på medlemskap i stedet for grenser for alder og deltid, kan være å knytte nivået til grensen for slik rapporteringspliktig inntekt. En slik ordning følger av tariffavtalen for teatre i Spekter.

4.4 Endringer i OTP-lovens regler om virkeområde

Ifølge mandatet skal arbeidsgruppen ved utredningen av endringer i bestemmelsene om medlemskap, se endringene i sammenheng med reglene i hhv. lov om obligatorisk tjenstepensjon og de ulike pensjonslovene om plikt og rett til å opprette skattefavorisert tjenstepensjonsordning.

OTP-loven har regler om hvilke bedrifter som er pliktige å ha tjenstepensjonsordning for sine ansatte. Reglene avgrenser OTP-plikten bl.a. mot bedrifter der alle ansatte har lavere stillingsandeler enn 20 prosent og disse til sammen ikke utfører over to årsverk. Disse reglene speiles i de enkelte pensjonslovenes bestemmelser om hvilke bedrifter som *kan* opprette skattefavoriserte tjenstepensjonsordninger for sine ansatte. Dersom reglene om hvilken stillingsandel som gir rett på medlemskap i tjenstepensjonsordninger endres, kan det derfor også vurderes om disse reglene i OTP-loven bør endres.

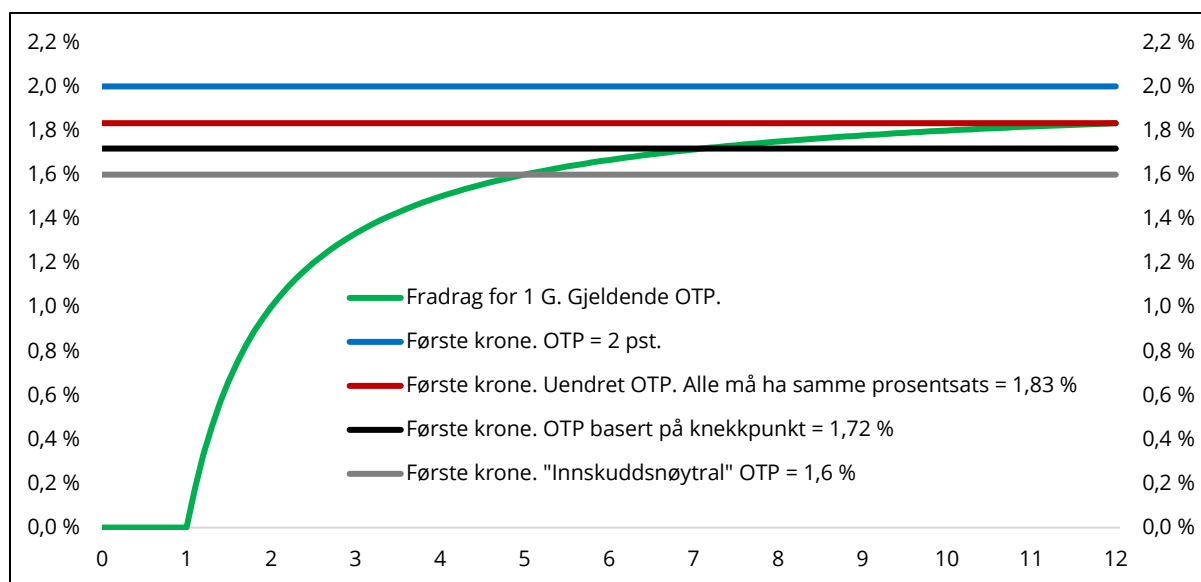
Sammenhengen mellom de ulike regelsettene innebærer i dag at bedrifter med et visst antall ansatte som ville vært pliktige medlemmer i pensjonsordningen, må opprette pensjonsordning. Det er et spørsmål om denne sammenhengen bør videreføres dersom det gjøres endringer i

reglene om stillingsandel. Arbeidsgruppen har i sine modellalternativer ikke lagt til grunn endringer i OTP-loven på dette området.

4.5 Oppsummering av modellalternativer

Arbeidsgruppen har utredet et krav om pensjon fra første krone, basert på ulike minstekrav til sparenivå:

- 2 prosent, som er minstekravet til sparing for lønn mellom 1 og 12 G i dag.
- 1,83 prosent, som tilsvarer det effektive minstekravet i ordninger med frivillig sparing fra første krone.
- 1,72 prosent, som innebærer at vippepunktet for hvilket lønnsnivå som kommer bedre/dårligere ut av endringen samsvarer med knekkpunktet for tilleggssparing på 7,1 G.
- 1,6 prosent, som gir om lag uendret samlet pensjonsinnskudd for alle bedrifter som ikke har sparing fra første krone.



Figur 4.2 Effektive innskuddssatser fordelt etter årslønn i G for ulike modeller.

Figur 4.2 illustrerer innskuddssatser for ulike lønnsnivåer for ulike modeller. Siden innskudd skal beregnes basert på heltidsekvivalent inntekt er det trolig få medlemmer som får innskudd basert på de laveste inntektene i figuren. Figuren viser likevel hele inntektsintervallet som etter regelverket kan gi pensjonsopptjening, det vil si fra 0 til 12 G.

I kapittel 5 gjør arbeidsgruppen i hovedsak rede for virkningen av krav om sparing fra første krone med minstesats på 2 prosent og på 1,6 prosent for å illustrere spennet av mulige konsekvenser.

For alle alternativene kan det vurderes om det bør være overgangsordninger for allerede etablerte ordninger som overoppfyller minstekravene.

Arbeidsgruppen ser videre i kapittel 5 på konsekvensene av følgende modeller for nedre alder og deltidsstilling som gir rett på medlemskap i tjenstepensjonsordninger:

Alder:

- Nedre alder 13 år
- Nedre alder 15 år

Deltidsstillinger:

- Ingen krav til nedre stillingsbrøk
- Nedre stillingsbrøk på 10 prosent.
- Beholde nedre stillingsbrøk på 20 prosent.

Alternativ grense:

- En beløpsgrense for inntekt.

I tillegg ser arbeidsgruppen på konsekvensene av kombinasjonen av å fjerne alders- og/eller stillingskravene, med og uten krav om opptjening fra første krone.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Innledning og metodebeskrivelse

Et eventuelt krav om opptjening fra første krone vil bare gjelde innskuddspensjonsordningene, mens kravene til alder og stillingsbrøk vil gjelde alle typer av private tjenstepensjonsordninger.

Arbeidsgruppen viser imidlertid til at det i ordninger etter foretakspensjonsloven og tjenstepensjonsloven ikke er vedtatt opphevelse av 12 månedersregelen, slik det er for innskuddspensjonsordninger i forbindelse med innføringen av egen pensjonskonto. I ytelses- og hybridordninger vil det dermed ikke bli snakk om pliktig utstedelse av fripolise eller pensjonsbevis for arbeidsforhold som har hatt varighet på under 12 måneder. I høringsnotatet om egen pensjonskonto uttalte Finansdepartementet at det vil «*komme tilbake med forslag om samling av pensjonsmidler for hybridordninger på et senere tidspunkt*».

Videre har medlemmer som fratrer slike ordninger bare rett på fripolise eller pensjonsbevis dersom pensjonsopptjeningen overstiger 0,5 G. Lavere opptjening overføres i stedet til hhv. annen foretakspensjonsordning eller annet pensjonsbevis, eller til en IPS etter lov 27. juni 2008 nr. 62 om individuell pensjonsordning.

I tråd med mandatet har arbeidsgruppen søkt å belyse kostnadene både samlet sett og for bedrifter i ulike næringer og pensjonsopptjening for ulike typer av ansatte. Vurderingen av konsekvensene avhenger av hvilke pensjonsutgifter man tar hensyn til. En del bedrifter har innskuddsordninger med sparesatser som overstiger minstekravene etter lov om obligatorisk tjenstepensjon. Det er dermed et spørsmål om beregningene skal ta utgangspunkt i økningen i pensjonsinnskuddene gitt at sparesatsene holdes uendret fra dagens nivå, eller om det kun er en eventuell økning i det obligatoriske sparenivået som skal ligge til grunn for beregningene.

Ifølge mandatet skal arbeidsgruppen utrede et alternativ med om lag uendrede utgifter for bedriftene *samlet sett*. Det er i det følgende økningen i minstekravet til pensjonsutgifter som utgjør hovedanslaget i de ulike alternativene og anslaget på kostnadsnøytralitet er basert på at minstekravet til pensjonsutgifter skal bli om lag uendret for bedriftene samlet sett. Bedrifter som har pensjonssparing som ligger over minimumskravene, kan motvirke utgiftsøkninger ved å tilpasse sparesatsene. Hvor mye sparesatsene må reduseres for å motvirke utgiftsøkningene fullt ut, avhenger av bl.a. lønns sammensetningen i den enkelte bedrift og det vil også variere i hvilken grad bedriftene faktisk velger å kompensere gjennom lavere satser. Arbeidsgruppen omtaler også effekten på pensjonssparenivåene basert på dagens gjennomsnittssatser. Tilsvarende ser arbeidsgruppen på økningen i pensjonssparingen og –utbetalingene for medlemmene i ordningene med utgangspunkt i minimumsnivåene for sparing.

I beregningene av konsekvenser av krav om pensjon fra første krone har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i antall medlemmer som har sparing fra 1 G i innskuddsordninger i 2019 basert på Finans Norges statistikk. Anslaget for innskuddsøkning som følge av krav om sparing fra første krone med minstesats på 2 prosent er lik 2 prosent ganget med økningen i lønnsgrunnlaget ganget med antall medlemmer i ordninger uten sparing fra første krone. For personer i heltidsstilling øker lønnsgrunnlaget med 1 G, mens for medlemmer i deltidsstillinger øker lønnsgrunnlaget med 1 G ganget med stillingsprosenten. Disse får i praksis innskudd for deler av

lønnen som er under 1 G (som følge av regelen om at innskudd for medlem i deltidsstilling skal utgjøre en forholdsmessig del av innskuddet dersom medlemmet hadde fulltidsstilling). Gjennomsnittlig stillingsandel for alle sysselsatte personer som er over 20 år og som arbeider i over 20 prosent stilling er beregnet til noe over 90 prosent. Økningen i lønnsgrunnlaget i beregningene er dermed satt til 0,9 G per medlem. Høyere gjennomsnittlig stillingsbrøk i privat sektor enn i offentlig trekker i tilfelle i retning av et noe høyere kostnadsanslag.

Anslagene for sparing fra første krone med andre satser enn 2 prosent er differansen mellom beregnet minsteinnskudd ved 2 prosent av lønn mellom 1 og 12 G og ved hhv. 1,83 prosent, 1,72 prosent og 1,6 prosent av all lønn inntil 12 G, basert på fordelingen av pensjonsgivende inntekt blant alle sysselsatte i 2018 (se figur 3.8). Dersom et krav om pensjon fra første krone i OTP ledsages av en reduksjon i minstesatsen til 1,6 prosent vil arbeidsgiveres minimum pensjonsutgifter bli om lag uendret samlet sett. Minimumsinnskuddet reduseres for alle medlemmer med lønn over 5 G, mens det øker for alle med lønn under 5 G. En minstesats på 1,72 prosent av all lønn flytter vippepunktet for hvilket inntektsnivå som kommer likt ut som under gjeldende regler, til ca. 7,1 G. Konsekvensene av et krav om pensjon fra første krone er i hovedsak belyst med minstesatser på 2 prosent og 1,6 prosent.

Endringer i kravene til alder eller stillingsbrøk vil gjelde alle typer private tjenstepensjonsordninger. I beregningen av konsekvenser av slike endringer har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i antall bosatte sysselsatte i alder 15-19 år og i hhv. under 20 prosent og 10 prosent stillingsandel i ulike næringer i fjerde kvartal 2019, basert på SSBs sysselsettingsdata. Deretter er andelen av disse som arbeider i privat sektor og som dermed vil ha krav på medlemskap i privat tjenstepensjonsordning, anslått basert på sektorfordelingen av de sysselsatte i ulike næringsgrupper. Innskuddsøkningen er anslått som minimumsinnskuddet disse ville ha rett på for en gitt stillingsbrøk og lønn.

For alternativet med ingen grense for deltid er det lagt til grunn at ansatte som arbeider under 20 prosent av heltid har lønn lik median lønn for alle deltidsansatte og en gjennomsnittlig stillingsandel på ca. 11 prosent. I alternativet med en nedre grense for deltid på 10 prosent er det lagt til grunn en gjennomsnittlig stillingsandel på 15 prosent for ansatte som arbeider 10-20 prosent.

Det er videre lagt til grunn at ansatte under 20 år har lønn lik median lønn for deltidsansatte i alder 0-24 år og en gjennomsnittlig stillingsandel på 53 prosent (lik snittet for ansatte i alder 15-19 år).

Dersom både grensen for alder og deltid fjernes, vil antall omfattede personer og de tilhørende pensjonsutgiftene øke med mer enn summen av å bare endre alderskrav eller bare å endre krav til stillingsandel, fordi en del ansatte som er både under 20 år og arbeider under 20 prosent ikke vil få rett på medlemskap dersom bare en av kravene endres. Dette gjelder om lag 21 000 ansatte.

Anslagene på antall medlemmer er basert på antallet ansatte på rapporteringstidspunktet, ikke alle som har vært ansatt i den enkelte bedrift ila. året, jf. bl.a. omtalen av sesongvariasjon i avsnitt 3.3.3. Heller ikke ikke-bosatte lønnstakere, som utgjorde om lag 3,5 prosent av alle lønnstakere i fjerde kvartal 2019, er inkludert i anslagene. På den ene siden innebærer det at det

kan være flere ansettelsesforhold som omfattes, noe som kan tilsi at både pensjonsutgiftene og administrasjonskostnadene for bedriftene øker mer som følge av eventuelle endringer enn det tallene nedenfor gir uttrykk for. Videre omfatter tallmaterialet arbeidstakere fra og med fylte 15 år og gir kun grunnlag for beregning av utgifter ved å senke alderskravet til 15 år. Utgiftene ved et alderskrav på 13 år ligger nødvendigvis noe høyere og er skjønnsmessig anslått.

På den andre siden er det i anslagene på økt pensjonsutgift lagt til grunn at hver av de omfattede arbeidstakerne har vært ansatt gjennom hele året, noe som trekker i retning av at utgifts-anslagene er for høye. En del privat sysselsatte kan også være ansatt i bedrifter som ikke er omfattet av krav til obligatorisk tjenstepensjonsordning. Dette trekker også i retningen av for høye anslag for pensjonsutgiftene.

Arbeidsgruppen understreker at de næringsfordelte utgiftsanslagene ikke tar hensyn til at utbredelsen av og nivået på ulike tjenstepensjonsordninger varierer vesentlig mellom ulike næringer i utgangspunktet. Næringsfordelingene bør derfor ikke ses på som forsøk på nøyaktige utgiftsanslag, men som illustrasjon på den relative fordelingen av utgifter mellom ulike næringer.

Anslagene på utgifter til forsikringspremier og til betaling til leverandørene for administrasjon og forvaltning av ordningene er basert på gjennomsnittspriser slik disse er rapportert fra Finans Norge, jf. tabell 3.1. Utgiftsanslagene her har samme usikkerhet om antallet som omfattes som redegjort for ovenfor. På den annen side er det grunn til å anta at de potensielt nye medlemmene har lavere lønn, lavere alder og lavere stillingsprosent enn gjennomsnittet, noe som trekker den potensielle utgiftsøkningen ned sammenlignet med bruk av dagens gjennomsnittspriser.

Prisstrukturen for innskuddsordninger er i hovedsak slik at prisen for administrasjon per medlem faller når antallet medlemmer i ordningen øker over gitte nivåer. Det er likevel ikke gitt at denne strukturen vil gi en reduksjon av prisene som den enkelte bedrift må betale.

I beregningene av konsekvenser for arbeidstakerne er det antatt at de ansatte har samme lønn målt i G gjennom hele karrieren, at de får minimumssparing og at avkastningen er 2 prosent hvert år. Som en tilnærming til livsvarig utbetaling antas det at pensjonsbeholdningene utbetales over 21 år. Dette er gjennomsnittlig gjenstående levetid for en 67-åring født i 1963, jf. figur 3.6 som viser kompensasjonsgrader etter dagens regelverk. Øvrige antakelser som er gjort for å illustrere utslag av alders- og stillingskrav for eksempelpersoner er gjort rede for i avsnitt 5.3.

5.2 Konsekvenser for arbeidsgivere

5.2.1 Om kostnadsbegrepet

Krav om opptjening fra første krone og første dag vil, avhengig av valg av modell, kunne føre til økte kostnader for arbeidsgiverne. Utgiftene for bedriftene består av

- økte pensjonsinnskudd, jf. avsnitt 5.2.2,
- arbeidsgiveravgift, som er geografisk differensiert med en gjennomsnittlig sats på 13 prosent,

- betaling for administrasjon og forvaltning av pensjonsmidlene hos pensjonsleverandørene, jf. avsnitt 5.2.4,
- premier til ulike risikodekninger, jf. avsnitt 5.2.5, samt
- administrasjonskostnader ved inn- og utmelding av ordningene.

Et spørsmål er om økte pensjonsutgifter på kort sikt utgjør en økt kostnad for bedriftene på lang sikt, eller om man må forvente at økningen i pensjonsutgiftene helt eller delvis veltes over på arbeidstakerne i form av lavere fremtidig lønnsvekst. Hvis man forventer full overvelting, vil enhver økning i minstekravene til pensjonssparing være kostnadsnøytral for bedriftene på lang sikt. I forbindelse med utredningen av obligatorisk tjenstepensjon i 2005 utredet en arbeidsgruppe i Finansdepartementet denne problemstillingen som del av de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved innføring av OTP⁵. Arbeidsgruppen skrev bl.a.:

«På kort sikt vil minstekravene ifølge modellberegningene føre til økning i de samlede lønnskostnader i foretakene. Gjennom de første par årene vil lavere vekst i utbetalt lønn ifølge modellberegningene bare gi et beskjedent bidrag til å reversere lønnskostnadseffektene av økte innbetalinger til supplerende tjenstepensjonsordninger. Dette innebærer at lønsmottakerne de første årene langt på vei opprettholder samme nivå på lønnsutbetalingene, selv om de med supplerende pensjonsordninger samtidig kan se fram til økte pensjonsutbetalinger etter avsluttet yrkeskarriere.

...

Over tid bidrar imidlertid lønnsomhetskrav i private foretak til å reversere den initiale økningen i lønnskostnadene gjennom en avdemping av lønnsveksten. Ifølge beregningene vil lønnsomheten i foretakene dermed over tid ikke påvirkes av minstekrav til supplerende pensjonsordninger. I tråd med dette vil den samlede avlønningen av arbeidskraft – summen av utbetalt lønn og opparbeidede tjenstepensjoner – komme ned på samme nivå som i referanseforløpet.»

Dette taler for at økte minstekrav til sparing i tjenstepensjonsordninger vil være en kostnad for bedriftene på kort sikt, mens det på lengre sikt bare vil innebære en omfordeling i forholdet mellom lønn og pensjon i avlønningen av arbeidskraften. Arbeidsgruppen har lagt til grunn at mandatets krav om et forslag med tilnærmet uendrede pensjonsutgifter innebærer at det skal utredes et forslag som er tilnærmet kostnadsnøytralt også på kort sikt.

5.2.2 Antall medlemmer og alderspensjonsinnskudd

Den anslåtte effekten på bedriftenes minstekrav til alderspensjonsutgifter ved de alternativene for pensjon fra første krone og endret alders- og stillingskrav som arbeidsgruppen har sett på, er oppsummert i tabell 5.1. Til sammenligning ble det i 2019 innbetalt ca. 32 mrd. kroner i innskudd til innskuddsordninger.

⁵ Se NOU 2005: 15, vedlegg 2.

Tabell 5.1 Berørte ansettelsesforhold og årlig økning i minimumsinnskudd ved endrede opptjeningskriterier

<i>Alternativer</i>	<i>Antall medlemmer som berøres</i>	<i>Innskuddsøkning per berørte medlem</i>	<i>Samlet innskuddsøkning</i>
Sparing fra første krone			
<i>Sparing fra første krone, 2 ,</i>		1 770 kroner	1,8 mrd. kroner
<i>Uten andre endringer, 1,83 pst.</i>		Avhengig av lønnsnivå. Gjennomsnitt ca. 1 000 kroner	1 mrd. kroner
	1 017 438		
<i>Med redusert sats, 1,72 pst.</i>		+/- avhengig av lønnsnivå under/over 7,1 G	540 mill. kroner
<i>Med redusert sats, 1,6 pst.</i>		+/- avhengig av lønnsnivå under/over 5 G	0 mill. kroner
Nedre alder, sparing fra 1 G			
<i>13 år</i>	> 51 500	2 525 kroner	140 mill. kroner
<i>15 år</i>	51 500	2 525 kroner	130 mill. kroner
Stillingsandel, sparing fra 1 G			
<i>Ingen krav</i>	84 000	650 kroner	55 mill. kroner
<i>10 pst.</i>	52 000	870 kroner	45 mill. kroner
Alle ansatte, sparing fra 1 G			
	162 000	1 220 kroner (snitt)	200 mill. kroner
Pensjon fra første krone og fra første dag for alle ansatte med 2 pst. sparing.			
	1 180 000		2,1 mrd. kroner.
Pensjon fra første krone og fra første dag for alle ansatte med 1,6 pst. sparing.			
			250 mill. kroner.

Tabellen viser som nevnt økningen i minstekravene til pensjonssparing. Dersom også utgifter som følger av at bedrifter har valgt høyere innskuddssatser enn minstekravet skal regnes med, blir anslaget for innskuddsøkning for sparing fra første krone om lag 2,9 mrd. kroner, uavhengig av valg av minstesats. Det følger av at gjennomsnittlig innskuddssats (grunnsats) for innskuddsordninger med sparing fra 1 G er ca. 3,2 prosent. Det forutsetter videre at bedriftene ikke gjør andre tilpasninger i pensjonsordningen når opptjeningsgrunnlaget øker med i snitt 0,9 G for alle medlemmer, jf. ovenfor om økning i lønnsgrunnlaget for deltidsansatte, slik at gjennomsnittssatsen forblir uendret.

Dersom unge og deltidsarbeidende ansatte fordeler seg forholdsmessig likt som øvrige medlemmer mellom ordninger med og uten sparing fra første krone i dag, blir anslagene for hvert av alternativene for alder og stillingsbrøk med sparing fra 1 G om lag 90 prosent høyere fordi anslaget da baseres på gjennomsnittlig innskuddssats for alle medlemmer på om lag 3,8 prosent i stedet for gjeldende minstesats på 2 prosent. I praksis ser det imidlertid ut til at næringer med relativt flere unge og deltidsarbeidende (varehandel, servering og overnatting mv.), jf. figur 3.11, i liten grad har sparing fra første krone i dag, jf. figur 5.1 nedenfor. Dette taler for at utgiftsøkningen i dette tilfellet, sammenlignet med økningen i minstekravet, trolig

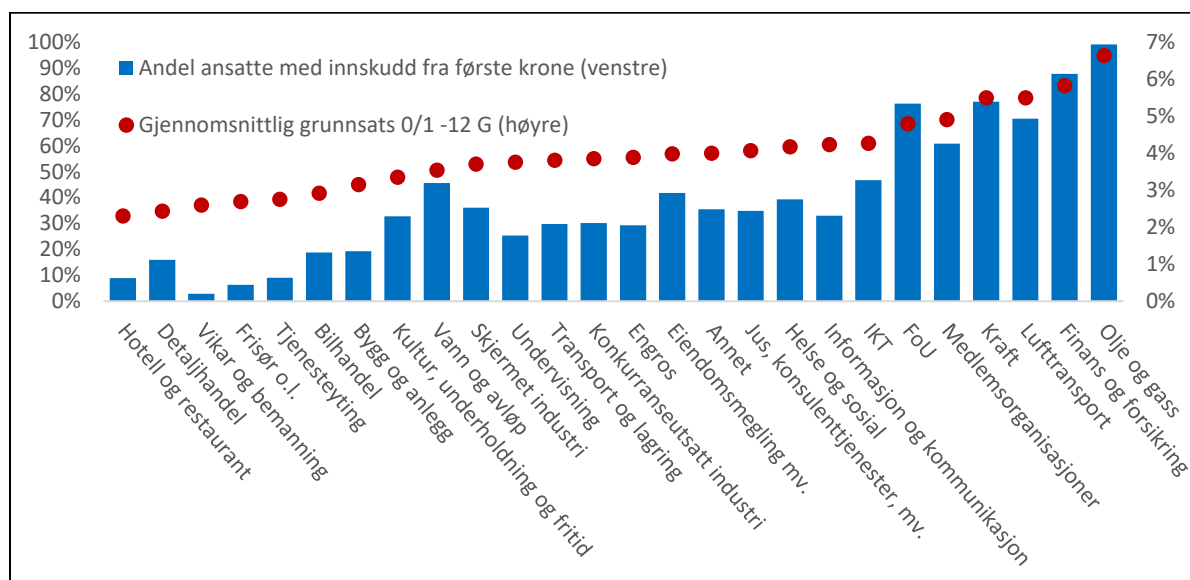
er nærmere det som følger av gjennomsnittlig innskuddssats i ordninger med sparing fra 1 G (3,2 prosent). Det vil i tilfelle si en økning på 60 prosent sammenlignet med tallene i tabellen.

Arbeidsgruppen har utredet muligheten for å erstatte gjeldende grenser med en beløpsgrense for inntekt. Arbeidsgruppen har ikke tall for hvor mange arbeidstakere som i tilfelle ville falle utenfor retten til medlemskap. Gjennomsnittlig årlig pensjonsopptjening for ansatte som får rett på pensjonsopptjening ved en fjerning av stillingskravet er anslått til 650 kroner. Dette tilsvarer en inntekt i området 30-40 prosent av G avhengig av innskuddssats. En inntektsgrense på et nivå som tar utgangspunkt i rapporteringspliktig inntekt til skattemyndigheten vil tilsvare om lag 1-10 prosent av G. Pensjonsutgiftene i et alternativ med en beløpsgrense kan antas å ligge i intervallet mellom utgiftene i alternativet der man fjerner alderskravet og beholder et krav til stillingsandel på 10 prosent, og utgiftene ved å fjerne dagens grenser helt.

5.2.3 Næringsfordeling av alderspensjonsutgiftene

Sparing fra første krone

Kostnadsøkningen for bedriftene i ulike næringer ved innføring av krav om pensjon fra første krone avhenger av i hvilken grad det allerede gis opptjening fra første krone, og lønnsfordelingen i næringen. Ifølge Actecan (2019) har næringer som hotell og restaurant, detaljhandel, vikar og bemanning, frisører og andre tjenesteytere de laveste andelen ansatte med sparing fra første krone i dag og vil dermed bære en større andel av utgiftene ved et eventuelt krav. Bedrifter i næringer med relativt høye sparesatser kan senke satsene for å motvirke utgiftsøkningen. Dersom de ikke gjør det vil utgiftsøkningen bli større i disse næringene enn i næringer med lave sparesatser. Figur 5.1 viser næringsfordeling av gjeldende innskuddssatser og andel medlemmer med sparing fra første krone basert på tallgrunnlag fra *Rapport 2019 – 02 Innskuddspensjon i ulike næringer* fra Actecan.



Figur 5.1 Andel ansatte (søyler, venstre akse) som har innskudd fra første krone og gjennomsnittlige grunnsatser (prikker, høyre akse) i ulike næringer.

Kilde: Actecan.

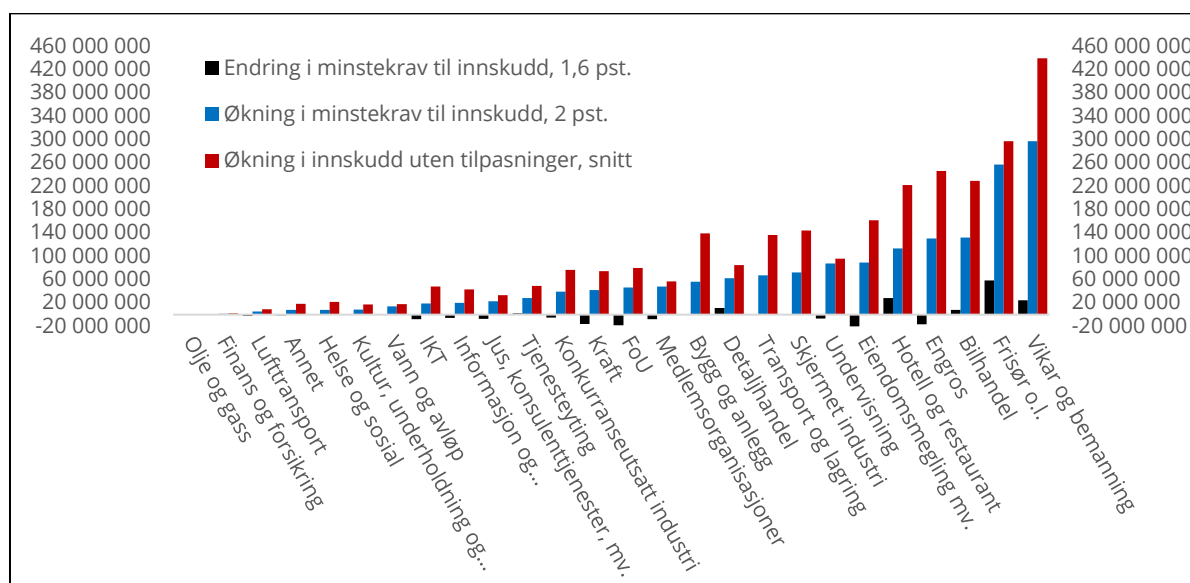
Figur 5.2 viser beregnet endring i *minstekravet* til utgifter til pensjonsinnskudd fordelt på næring ved et krav om pensjon fra første krone med 1,6 prosent sparing (svarte søyler) og 2 prosent sparing (blå søyler). Figuren viser også økning i *faktiske utgifter* dersom bedriftene ikke endrer sine sparesatser (røde søyler). Næringer hvor de fleste ansatte allerede har sparing fra første krone i dag, som for eksempel olje og gass og finans og forsikring, påvirkes i liten grad av eventuelle endringer slik kostnadene er beregnet her. Med 2 prosent sparing drives de beregnede utgiftene kun av antall ansatte med sparing fra 1 G i dag.

Dersom minstesatsen reduseres til 1,6 prosent vil økningen i minstekravet til pensjonsutgifter i alle næringer reduseres vesentlig sammenlignet med om sparesatsen er 2 prosent, fordi satsreduksjonen påvirker hele lønnsmassen, ikke bare den delen som er under 1 G. Denne effekten blir størst i næringer med relativt høy gjennomsnittlig inntekt. Næringer som har gjennomsnittsinntekt over 5 G får redusert sitt minstekrav.

Økningen i faktiske pensjonsutgifter, gitt at bedriftene ikke endrer satsene, påvirkes ikke av valg av minimumssats, men drives av nivået på gjeldende gjennomsnittssatser i tillegg til antallet som ikke allerede har sparing fra første kroner.

I denne næringsfordelingen er det ikke tatt hensyn til at en del av de ansatte arbeider i deltidsstilling og dermed vil få økt sitt lønnsgrunnlag med mindre enn 1 G. Dette tilsier at utgiftsøkningen blir noe lavere enn illustrert i figuren. Effekten vil være størst i næringer som benytter relativt mye deltid. Dette er ofte samme næringer som i liten grad har sparing fra første krone i dag, noe som trekker i retning av mindre forskjeller mellom næringer enn det figuren viser.

Næringsinndelingen i figur 5.1 og 5.2 er basert på inndelingen i Actecan-rapporten og avviker dermed noe fra næringsinndelingen som er brukt i figur 5.3 .

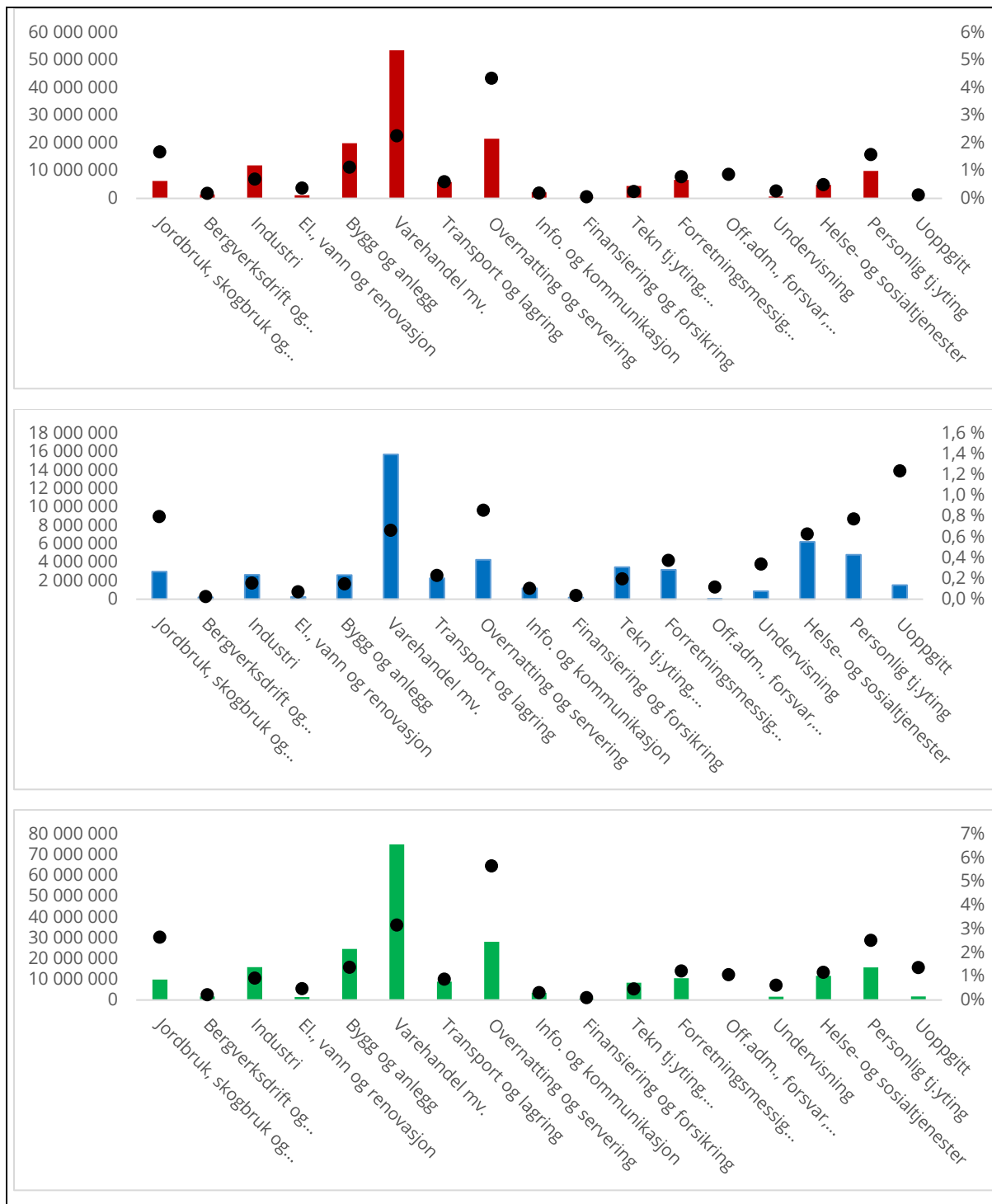


Figur 5.2 Økning i minimumsinnskudd ved krav om pensjon fra første krone med 1,6 prosent og 2 prosent sparing, samt faktisk innskuddsøkning uten tilpasninger fra bedriftene, basert på gjeldende gjennomsnittssatser. For personer med sparing fra 1 G i dag. Etter næring.

Kilde: Actecan og egne beregninger.

Alder og stillingsbrøk

Figur 5.3 illustrerer fordelingen av innskuddsøkningen i kroner for endringer i alders- og stillingskrav på ulike næringer etter SSBs næringsinndeling isolert sett, dvs. med 2 prosent sparing fra 1 G som etter gjeldende regelverk, basert på antall og andel ansatte under hhv. 20 år og 20 prosent stilling i de ulike næringene.



Figur 5.3 Beregnet økning i minimumsinnskudd i kroner (søylar) og prosent (punkter) ved fjerning av grense for hhv. aldre (øverst), stillingsandel (midten) og både alder og stillingsandel (nederst). Etter næring.

Kilde: SSB og egne beregninger.

5.2.4 Administrasjon og forvaltning av ordningene

Flere medlemmer i tjenstepensjonsordninger og høyere innskudd innebærer at bedriftenes betaling til pensjonsleverandørene for administrasjon og forvaltning av innskuddsordninger vil øke. Gjennomsnittlig administrasjonskostnad per medlem i innskuddsordninger var på ca. 340 kroner i 2019. Med 162 000 nye medlemmer tilsvarer dette en samlet økning i pris for administrasjon på 55 mill. kroner. Disse tallene fanger ikke opp gjennomstrømming av arbeidskraft i løpet av året, sesongarbeid som for eksempel sommerjobber mv. Som vist i avsnitt 3.2.2 ble over 40 prosent av arbeidsstokken i overnattings- og serveringsnæringen byttet ut i 2019. Flere andre næringer har turnover over 25 prosent. Høy turnover trekker i retning av høyere kostnader til administrasjon, samt kostnader i forbindelse med inn- og utmelding.

Gjennomsnittlig pris for pensjonsleverandørenes forvaltning av kapitalen i innskuddsordningene var i 2019 på i underkant av 0,4 prosent av kapitalen. En årlig innskuddsøkning på om lag 2,1 mrd. for pensjon fra første krone og første dag med en minimumssats på 2 prosent vil med denne prisen innebære en økning i utgifter til forvaltning på 8,4 mill. kroner samlet det første året. Med redusert minstesats til 1,6 prosent blir det tilsvarende tallet 1 mill. kroner. Utgiftene vil deretter øke årlig som følge av økt tilskudd til pensjonskapitalen hvert år fremover.

Innføring av egen pensjonskonto kan påvirke markedsprisene. På den ene siden er en av målsetningene med egen pensjonskonto økt konkurranse i markedet, noe som trekker i retning av lavere priser. På den andre siden kan arbeidet med å etablere en infrastruktur for å håndtere informasjonsflyt mv. føre til noe økte administrasjonskostnader. Tilgang til a-ordningen for leverandørene vil i prinsippet også gi lavere administrasjonskostnader, som igjen gir grunnlag for redusert pris for administrasjon som arbeidsgiverne skal betale.

Flere medlemmer i tjenstepensjonsordninger kan innebære noe mer arbeid for bedriftene med å rapportere om inn- og utmeldinger av ansatte og sørge for at opplysninger om lønn mv. er oppdatert hos pensjonsleverandøren, jf. beskrivelse i avsnitt 2.5. A-ordningen vil imidlertid avhjelpe denne byrden, jf. avsnitt 2.6. For eksempel er det i dag mange små arbeidsgivere som rapporterer innmelding, endringer i ordningen, utmeldinger osv. manuelt til leverandørene og blir belastet gebyrer for dette. Slik rapportering blir det ikke behov for dersom leverandørene får tilgang til a-ordningen. Det vil dermed være en fordel for berørte bedrifter om tilgang til a-ordningen for leverandører er på plass før kravene til alder og stillingsandel eventuelt endres.

Arbeidsgruppen har vurdert om det kan bli økte kostnader for bedriften i forbindelse med rapportering om arbeidsdyktighetsstatus ved inn- og utmelding av ansatte som skal omfattes av risikodekninger i korte perioder. Finans Norge antar at det i forbindelse med arbeidet med a-ordningen vil bli utarbeidet mer automatiserte løsninger der bedriften må bekrefte/avkrefte arbeidsdyktighet ved inn- og utmelding. Dette som følge av at a-meldingen i seg selv ikke inneholder denne type informasjon. Arbeidsgiver må likevel bruke noe ressurser på å ha informasjon om arbeidstakernes arbeidsdyktighet. Dette vil kunne øke ved økt tilfang av medlemmer.

5.2.5 Betaling for risikodekninger

I tillegg til økt alderspensjonssparing kommer premie for innskuddsfritak ved uførhet som en uunngåelig utgiftsøkning dersom medlemskap blir obligatorisk for alle ansatte under 20 år og

med under 20 prosent stilling. Basert på gjennomsnittsbetalingen på 690 kroner per medlem i 2019 tilsvarer det i underkant av 112 mill. kroner i premie for innskuddsfritaksdekning. Premie til frivillige risikodekninger kommer også i tillegg. Med utgangspunkt i gjennomsnittsbetalinger for 2019 blir dette for uførepensjon i overkant av 50 mill. kroner, mens det for etterlattedekninger blir om lag 3 mill. kroner.

Antall personer og dermed utgiftene kan også på dette punktet være høyere på grunn av nyansettelser og avsluttede arbeidsforhold gjennom året. På den annen side vil de potensielle nye medlemmene ha lavere lønn, lavere stillingsprosent og lavere alder enn gjennomsnittet, noe som trekker i retning av lavere gjennomsnittspremier.

5.2.6 Eksempelbedrifter

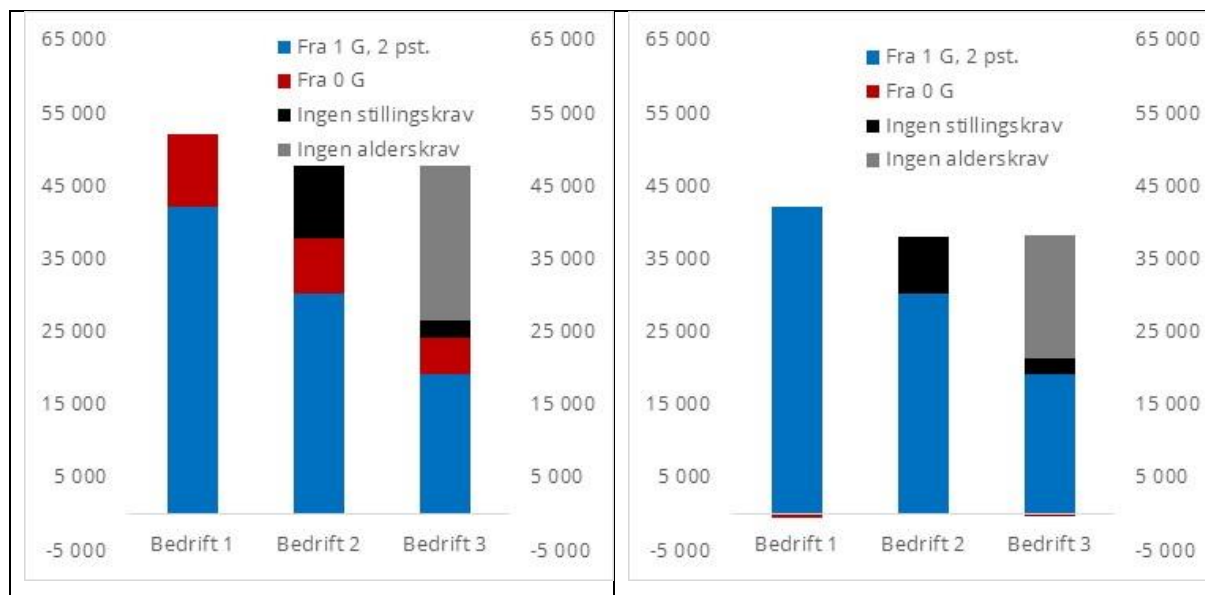
For ytterligere å illustrere effekter av å innføre pensjon fra første krone og første dag, har arbeidsgruppen sammenlignet tre eksempelbedrifter som hver har ansatte tilsvarende 5 årsverk. Bedriftene har ulik sammensetning av alder og stillingsandel blant de ansatte. Vi ser på hva de ulike eksempelbedriftene må betale i årlig pensjonsinnskudd hvis regelverket endres. Premie for forsikringsdekningene, betaling for administrasjon og forvaltning av ordningene mv. kommer i tillegg. For enkelthetens skyld legger vi til grunn at alle heltidsansatte har median lønn for heltidsansatte, mens alle deltidsansatte har median lønn for deltidsansatte.

Bedriftene er satt opp som følger:

- Bedrift 1
 - 5 ansatte i fulltidsstilling.
 - Alle ansatte er over 20 år.
- Bedrift 2
 - 3 ansatte i fulltidsstilling,
 - 2 ansatte i 40 prosent stilling, og
 - 8 ansatte i 15 prosent stilling. Alle ansatte er over 20 år.
- Bedrift 3
 - Samme fordeling av stillingsandeler som eksempelbedrift 2
 - 8 av de 13 ansatte er under 20 år. En av disse er blant de som arbeider 100 prosent, en blant de som arbeider 40 prosent, og seks blant de som arbeider 15 prosent.

Vi antar at alle eksempelbedriftene i utgangspunktet beregner pensjonsinnskudd for lønn fra 1 G, og at alle ligger på minstesatsen på 2 prosent. Som figur 5.4 under viser, er det store forskjeller mellom de tre eksempelbedriftene i innbetalt innskudd etter dagens regler (fra 1 G). Bedrift 1 betaler for eksempel over en og en halv ganger mer i innskudd for sine ansatte enn bedrift 2, og tre ganger mer enn bedrift 3. Dette skyldes særlig at bedrift 2 og 3 har ansatte som er under 20 år eller som arbeider under 20 prosent og som det dermed ikke betales innskudd for.

I figuren fremgår også økningen i hver eksempelbedrifts innbetalte pensjonsinnskudd dersom de må betale innskudd for lønn fra første krone på 2 prosent, samtidig som kravene til stillingsandel og alder består. For bedrift 1 innebærer denne endringen en økning i innbetalt innskudd på rundt 24 prosent. For bedrift 2 og 3 er økningen på om lag 25 prosent. Dersom minstekravet til sparing fra første krone settes til 1,6 prosent blir innskuddene for alle bedriftene om lag uendret.



Figur 5.4 Pensjonsinnskudd etter gjeldende regler og fra første krone og første dag med sparing på 2 prosent (venstre) og 1,6 prosent (høyre), fordelt på ulike regelverksendringer. Kroner

For bedrift 1, som kun har fulltidsansatte over 20 år, vil ikke innskuddsstørrelsen påvirkes ved en fjerning av alders- og stillingskrav. En fjerning av stillingskravet kombinert med pensjon fra første krone med 2 prosent sparing vil for bedrift 2 og 3 medføre en økning i innskuddet på hhv. 58 og 38 prosent. Tilsvarende tall med 1,6 prosent sparing er 26 og 10 prosent

En fjerning av alderskravet har kun effekt for pensjonsinnskuddet til bedrift 3, da dette er den eneste av eksempelbedriftene som har ansatte under 20. Innføring av alle regelverksendringene innebærer en samlet økning i pensjonsinnskuddet til bedrift 3 på 147 prosent med 2 prosent sparing og 97 prosent med 1,6 prosent sparing.

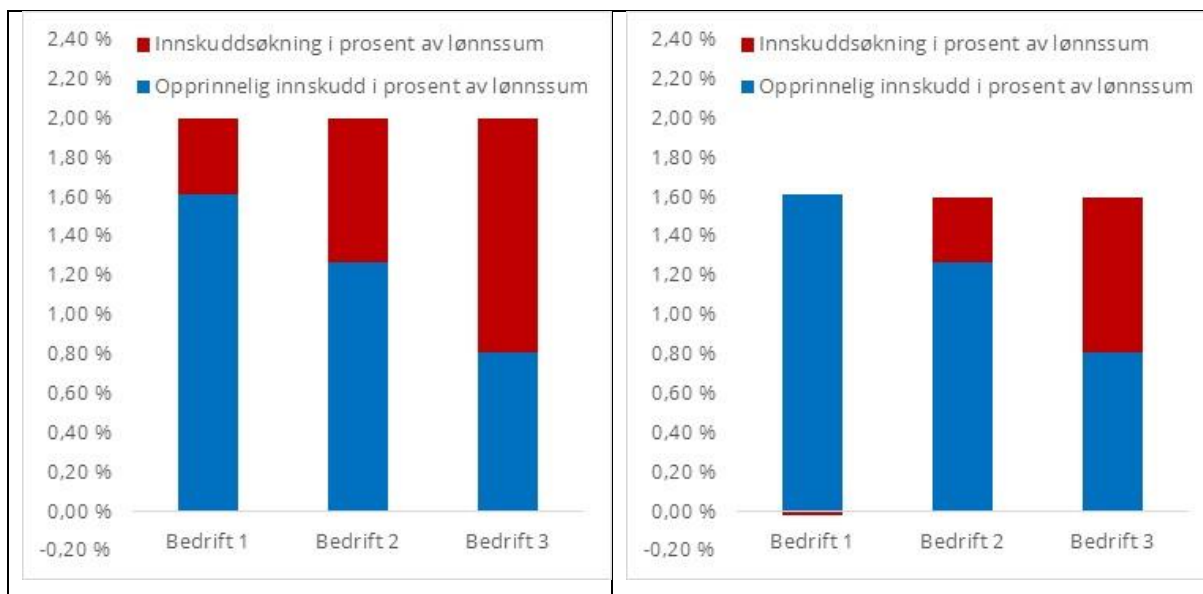
Tabellen nedenfor oppsummerer pensjonsinnskuddene og endringene i disse for de ulike bedriftene og regelverksendringene.

Tabell 5.2 Pensjonsinnskudd for eksempelbedriftene under ulike regelsett.

		Innskudd i kr.	Endring
Bedrift 1	Innskudd 1 G	42 094	-
	Innskudd 0 G, 1,6 pst.	41 664	-1,0 %
	Innskudd 0 G, 2 pst.	52 080	23,7 %
Bedrift 2	Innskudd 1 G	30 241	-
	Innskudd 0 G, 1,6 pst.	30 264	0,1 %
	Innskudd 0 G, 1,6 pst. + 20 pst. stilling	38 162	26,2 %
	Innskudd 0 G, 2 pst.	37 830	25,1 %
	Innskudd 0 G, 2 pst. + 20 pst. stilling	47 702	57,7 %
	Innskudd 1 G	19 330	-
Bedrift 3	Innskudd 0 G, 1,6 pst.	19 298	-0,2 %
	Innskudd 0 G, 1,6 pst. + 20 pst.	21 273	10,1 %
	Innskudd 0 G, 1,6 pst. + 20 år	30 264	56,6 %
	Innskudd 0 G, 1,6 pst. + 20 pst. + 20 år	38 162	97,4 %
	Innskudd 0 G, 2 pst.	24 123	24,8 %
	Innskudd 0 G, 2 pst. + 20 pst.	26 591	37,6 %
	Innskudd 0 G, 2 pst. + 20 år	37 830	95,7 %
	Innskudd 0 G, 2 pst. + 20 pst. + 20 år	47 702	146,8 %
	Innskudd 1 G	19 330	-
	Innskudd 0 G, 1,6 pst.	19 298	-0,2 %

Med krav om pensjon fra første krone og første dag blir pensjonsinnskuddet som andel av lønnsutgifter lik minstekravet til sparesats for alle bedrifter. Med dagens regelverk betaler bedriftene imidlertid ulik andel av samlet lønnsutgift i pensjonsinnskudd. Bedrift 1 betaler et pensjonsinnskudd på 1,62 prosent av samlet lønn, mens bedrift 2 og 3 betaler hhv. 1,27 prosent og 0,81 prosent av samlet lønn i pensjonsinnskudd, jf. figur 5.5.

Som bedriftseksempelene illustrerer, har sammensetningen av stillingsbrøker, alder og lønn blant de ansatte stor betydning for hvor store utgifter bedrifter har til pensjonsinnskudd etter dagens regelverk og hvor stor økningen blir relativt sett ved endringer. Bedrifter med stort innslag av deltidsansatte på små stillingsbrøker eller unge ansatte vil kunne få en betydelig økning i sitt pensjonsinnskudd dersom kravene fjernes. Den relative størrelsen på økningen henger også sammen med at slike bedrifter har et lavere samlet pensjonsinnskudd målt som andel av lønnssummen etter gjeldende regler. I eksemplene betaler Bedrift 2 og 3 i utgangspunktet et lavere samlet innskudd fordi de har ansatte på lav stillingsandel eller med lav alder, sammenlignet med bedrift 1 som har like mange årsverk, men kun fulltidsansatte over 20 år.



Figur 5.5 Pensjonsinnskudd i prosent av lønnssum etter hhv. gjeldende regler og fra første krone og første dag med 2 prosent sparing (venstre) og 1,6 prosent sparing (høyre).

5.3 Konsekvenser for arbeidstakere

Pensjon fra første krone og første dag vil føre til at flere arbeidstakere omfattes av obligatoriske tjenstepensjonsordninger, og at pensjonsgrunnlaget øker. Anslagene for berørte personer og økte pensjonsutgifter i tabell 5.1 ovenfor vil tilsvare antallet ansatte som får rett på medlemskap i tjenstepensjonsordninger og den årlige økningen i pensjonsinnskuddet for de ansatte.

I en kostnadsnøytral modell vil arbeidstakerne samlet sett ikke komme bedre ut enn i dag, men fordelingen av pensjonsopptjeningen mellom arbeidstakere kan endres. Effekten på samlet pensjon fra tjenstepensjonsordninger for den enkelte arbeidstaker avhenger av valg av modell og den enkeltes karriereforløp. I tråd med det som er gjort i avsnitt 5.2 ovenfor for arbeidsgiverne, ser arbeidsgruppen på utslagene i minimumsopptjeningen av pensjon som hovedanslaget på effektene, det vil si at en ser bort i fra eventuell sparing ut over minstekravene.

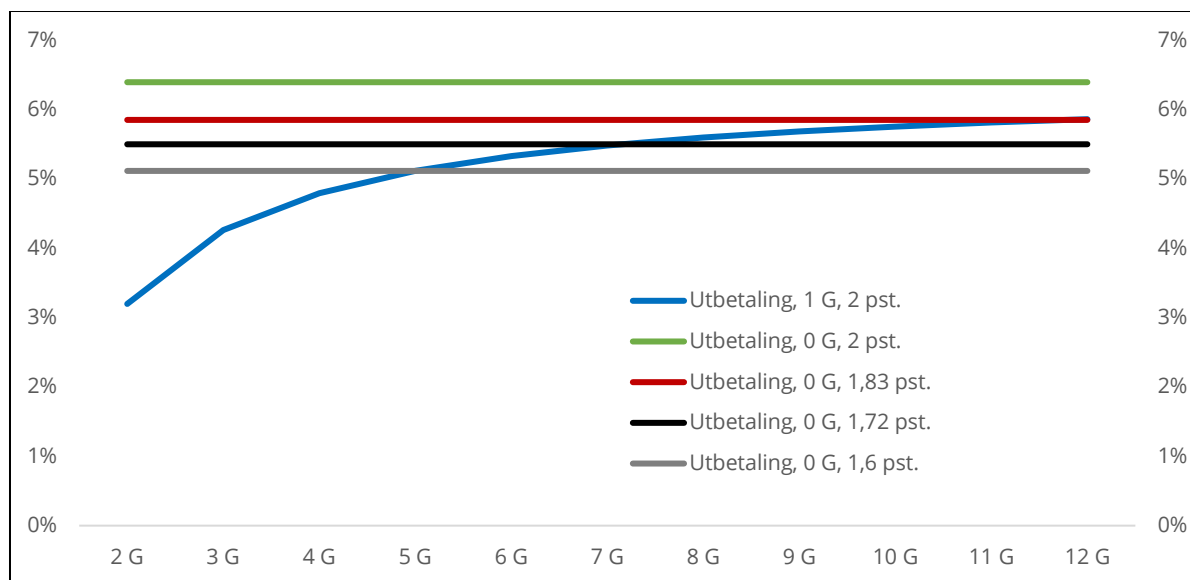
Krav om opptjening fra første krone med en minstesats på 2 pst. av lønn vil føre til økt minimumssparing for i overkant av 1 mill. medlemmer i innskuddsordninger med sparing fra første krone i dag. For en person som arbeider fra alder 25 til 67 år med lønn på 4 G, innebærer innføring av pensjonsopptjening fra første krone at årlig tilnærmet livsvarig pensjonsutbetaling øker fra om lag 4,8 prosent av lønn til om lag 6,4 pst. av lønn, jf. også figur 3.6 som viser kompensasjonsnivåer med og uten sparing fra første krone.

Dersom sparing fra første krone kombineres med redusert minimumssats til 1,6 prosent, vil årlig pensjonsutbetaling under forutsetningene ovenfor bli om lag 5,1 prosent av lønn. Ytelsene blir i dette tilfellet høyere enn under gjeldende regelverk for personer med lønn inntil 5 G og lavere for personer med lønn over 5 G. En person med lønn 8 G vil for eksempel få redusert ytelsen fra 5,6 prosent av lønn til 5,1 prosent av lønn.

Personer med lav lønn oppnår en relativt større økning i sin pensjonsutbetaling av å få pensjons-sparing fra første krone, sammenlignet med høytlønte, som vist i figuren under. Figuren viser

årlig pensjonsutbetaling fra innskuddsordningen ved ulike opptjeningsregler for personer med ulik startlønn, men med ellers lik karriereutvikling (ellers samme forutsetninger som over). Som det fremgår i kapittel 3 er det en overvekt av kvinner blant lavtlønnede.

Dersom man tar utgangspunkt i gjennomsnittlig sats i innskuddsordninger på 3,2 prosent, øker årlig livsvarig alderspensjonsutbetaling for personen med lønn på 4 G fra om lag 4,8 prosent til om lag 10,2 prosent av lønn, gitt at bedriftene ikke reduserer sine innskuddssatser.



Figur 5.6 Årlig pensjonsutbetaling fra innskuddspensjon som prosent av lønn, etter årslønn i G og sparenivå.

Kompensasjonsgrad ved uttak for person født 1963 som har pensjonsopptjening i folketrygd og innskuddspensjonsordning fra 25 år til uttak av pensjon ved 67 år. Innskuddspensjonsordning med 2 prosent avkastning ut over lønnsvekst og utbetaling over 21 år.

Endringer i alderskravet vil kunne føre til at over 51 000 unge ansatte får rett på alderspensjonssparing i tjenestepensjonsordninger og forsikringsdekning for innskuddsfritak ved uførhet. Kjønnsfordelingen er noenlunde jevn blant disse (48 prosent kvinner).

For å illustrere effekten på alderspensjonen av å endre alderskravet for rett på medlemskap ser arbeidsgruppen på en eksempelperson som starter å jobbe som 16-åring og jobber heltid hele karrieren frem til 67 år med lønn på 4 G og 2 prosent sparing. Eksempelpersonen oppnår en økning i pensjonsutbetaling fra 5,7 prosent av lønn til 7,6 prosent dersom det gis pensjonsopptjening fra første krone fra og med 20 år. Dersom det i tillegg gis opptjening fra første dag blir pensjonsutbetalingen 8,6 prosent. Med en sparesats på 1,6 prosent gir pensjonsopptjening fra første krone en pensjonsutbetaling på 6,1 prosent av lønn. Dersom det i tillegg gis opptjening fra første dag med 1,6 prosent sparing blir pensjonsutbetalingen 6,7 prosent.

Endringer i stillingskravet kan gi inntil 67 000 deltidsansatte økt alderspensjonsopptjening og forsikringsdekning. Det er en overvekt av kvinner blant ansatte med stillingsandel under 20 prosent.

Om lag 21 000 arbeidstakere er både under 20 år og arbeider i under 20 prosent stilling, og er dermed avhengig av en lettelse i begge kravene for å ha rett på medlemskap i tjenestepensjonsordninger.

Effekten på alderspensjonen av endring i stillingskravet kan illustreres ved en eksempelperson som har en karriere som strekker seg fra 20 til 67 år. Personen jobber 15 prosent de 5 første årene, og deretter 100 prosent resten av karrieren med 4 G i heltidslønn. For denne personen vil pensjonsopptjening fra første krone med 2 prosent sparing utgjøre en økning i årlig pensjonsutbetaling fra 4,8 til 6,4 prosent av sluttlønn. Dersom personen også får pensjonsopptjening fra første dag blir pensjonsutbetalingen 6,6 prosent av sluttlønn, dvs. en ytterligere økning på 0,2 prosentpoeng som følge av opptjening fra første krone i deltidsstillingen. Med en sparesats på 1,6 prosent innebærer sparing fra første krone en økning i pensjonsutbetalingen fra 4,8 til 5,1 prosent av lønn. Dersom personen også får pensjonsopptjening fra første dag blir pensjonsutbetalingen i dette tilfellet i underkant av 5,3 prosent av sluttlønn.

Alternativt kan stillingskravet illustreres med en eksempelperson som starter å jobbe som 25-åring i en 85 prosentstilling hos én arbeidsgiver og 15 prosentstilling hos en annen arbeidsgiver. For denne eksempelpersonen vil en overgang til pensjon fra første krone innebære en samlet økning av årlig pensjonsutbetaling fra 4,5 til 5,9 prosent av sluttlønn. Dersom det i tillegg gis opptjening i deltidsstillingen (fra første krone), øker pensjonsutbetalingen til 6,4 prosent av lønn. Med sparing på 1,6 prosent gir sparing fra første krone en pensjonsutbetaling på 4,7 prosent av lønn, mens opptjening fra første krone i deltidsstillingen i tillegg, gir en samlet pensjonsutbetaling på 5,1 prosent av lønn.

Arbeidstakere som er ansatt på små stillingsbrøker i en kort periode vil kunne få utstedt pensjonskapitalbevis på relativt små beløp og må selv dekke kostnader til administrasjon og forvaltning av pensjonskapitalbeviset. Dagens markedspriser for pensjonskapitalbevis tilsier at en årlig avkastning på noe over 1 prosent vil være tilstrekkelig til å dekke disse kostnadene. Det synes dermed som det er lav risiko for at arbeidstakernes pensjonsopptjening spises opp av betaling for administrasjon og forvaltning. Personer som går over i en ny innskuddsordning i nytt arbeidsforhold vil i tillegg få samlet slike opptjening på egen pensjonskonto, og personer som har flere slike korte arbeidsforhold i løpet av karrieren kan slå sammen pensjonskapitalbevisene.

Fjerning av 12 månedersregelen, og eventuelle endringer av kriterier for medlemskap, vil kunne føre til at flere får små pensjonsrettigheter, som kan være mindre enn det som finnes i dag.

5.4 Konsekvenser for pensjonsleverandørene

Arbeidsgruppen antar at de endringene som vurderes her, i utgangspunktet vil være positive for pensjonsleverandørene. Utvidet omfang av ordningene og økte årlige innskudd medfører mer kapital og flere medlemmer, som gir grunnlag for økte inntekter fra betaling for forvaltning og administrasjon samlet sett.

Arbeidsgruppen har videre vurdert om endringer i alders- eller stillingskrav vil medføre behov for økt bemanning eller investeringer i systemer for leverandørene som følge av flere medlemmer som skal administreres og innlemmes i både alderspensjons- og forsikringsdelen

av ordningene. Tilbakemeldingen fra Finans Norge er at dette på den ene siden vil kunne tas hensyn til ved å endre parametere i eksisterende systemer og dermed kreve få eller ingen endringer av systemet som sådan og bemanningen, mens det på den andre siden kan kreve noe ressurser til oppfølging av flere henvendelser fra medlemmer i ordningene.

5.5 Konsekvenser for det offentlige

Private tjenestepensjonsordninger er gitt særskilt skattemessig behandling. Arbeidsgiverforetak gis fradrag i alminnelig inntekt for premie og innskudd til ordningen, uten at arbeidstakerne skattlegges av fordelene på samme tidspunkt. Det skal betales arbeidsgiveravgift av innbetalingene. Videre er pensjonsformuen fritatt for formuesskatt, og den løpende avkastningen er fritatt for skatt på alminnelig inntekt. Utbetalingene fra pensjonsordningen skattlegges som pensjonsinntekt på utbetalingstidspunktet. Endringer i nivået på innskudd og premier vil dermed påvirke skatteprovenyet gjennom endringer i skattegrunnlagene.

Dersom det legges til grunn at økningen i pensjonskostnader fullt ut gir merkostnader for foretakene, vil provenyet fra selskapsbeskatning reduseres, mens provenyet fra arbeidsgiveravgift vil øke, jf. tabell 5.3. Personbeskatning påvirkes ikke i dette tilfellet.

Tabell 5.3 Provenyanslag uten overvelting

Beskrivelse av anslag	Innskudds- økning	Proveny fra selskapsbeskatning ¹	Proveny fra arbeidsgiveravgift
<i>Endring i minstekrav ved pensjon fra første krone og første dag med 2 pst. sparing</i>	2,1 mrd. kr	-460 mill. kr	270 mill. kr
<i>Endring i minstekrav ved pensjon fra første krone og første dag med 1,6 pst. sparing</i>	250 mill. kr	-55 mill. kr	35 mill. kr
<i>Innskuddsøkning ved pensjon fra første krone og første dag uten tilpasninger fra bedriftene</i>	3,3 mrd. kr	-730 mill. kr	430 mill. kr

¹ Den umiddelbare virkningen på selskapsskatten vil bli lavere ettersom en viss andel av selskapene som får økte fradrag, vil være utenfor skatteposisjon.

Kilde: Finansdepartementet

Dersom pensjonsinnbetalinger helt eller delvis overveltes til lønnstakerne i form av lavere lønnsvekst, reduseres kostnaden for foretakene. Ved full overvelting vil økte pensjonskostnader ikke være en ekstra kostnad for foretakene. Dersom det legges til grunn at økningen i pensjonskostnader overveltes fullt ut til lønnstakerne i form av tilsvarende reduksjon i lønn/lønnsvekst, anslås provenyet fra personbeskatning å reduseres, jf. tabell 5.4. Selskapsskatt og arbeidsgiveravgift påvirkes da ikke.

Tabell 5.4 Provenyanslag med full overvelting.

Beskrivelse av anslag	Initial innskuddsøkning	Proveny fra personbeskatning
Endring i minstekrav ved pensjon fra første krone og første dag med 2 pst. sparing	2,1 mrd. kroner	-840 mill. kroner
Endring i minstekrav ved pensjon fra første krone og første dag med 1,6 pst. sparing	250 mill. kroner	-100 mill. kroner
Innskuddsøkning ved pensjon fra første krone og første dag uten tilpasninger fra bedriftene	3,3 mrd. kroner	-1,3 mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet

Anslagene ovenfor angir to ytterpunkter for provenyvirkningene på kort sikt. De langsiktige provenyvirkningene vil være annerledes enn beskrevet ovenfor, blant annet som følge av at utbetalingene fra ordningene skattlegges som pensjonsinntekt.

Økte premier til obligatoriske og eventuelle frivillige risikodekninger kommer i tillegg til anslagene.

5.6 Arbeidsmarkedseffekter

Endringer i de aktuelle kriteriene kan påvirke tilbudet av arbeidsplasser og utformingen av arbeidskontraktene. Dersom grensene fjernes eller senkes, kan bedriftene ønske å tilpasse sin arbeidsstokk, for eksempel ved å basere seg på mindre deltidsarbeid, ettersom de uansett må bære utgiftene til pensjon. Dette kan gjøre at personer som av ulike grunner ønsker deltidsarbeid, får redusert sine jobbmuligheter. På den annen side kan reduserte insentiver til å lyse ut små deltidsstillinger føre til mindre ufrivillig deltid for personer som ønsker økte stillingsandeler. Dersom dagens grenser erstattes av krav til minste inntekt, vil det fortsatt kunne være muligheter for tilpasning i tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft.

6 Samlet vurdering

6.1 Lønnsgrunnlag

Arbeidsgruppen har ikke kommet frem til en felles tilrådning om og hvordan pensjon fra første krone eventuelt bør innføres, men har utredet ulike alternativer.

Representantene for arbeidstakerorganisasjonene ønsker å innføre pensjon fra første krone med minstesats på 2 prosent, og påpeker at mange vil få dårligere pensjon hvis satsen blir redusert. Representantene for arbeidsgiverorganisasjonene mener en eventuell innføring av pensjon fra første krone må skje med en kostnadsnøytral sats, da dette må sees som en systemomlegging som ivaretar pensjon fra første krone og ikke som en generell økning av minstekrav til sparenivå.

Frdraget for 1 G i lønnsgrunnlaget i innskuddsordninger innebærer at kompensasjonsgraden fra slike ordninger, i motsetning til alderspensjonen fra folketrygden, er økende med lønnen. Dette innebærer at samlet kompensasjonsgrad blir utjevnet på tvers av lønnsnivåer, sammenlignet med ordninger der det spares fra første krone. Ved å innføre pensjon fra første krone vil den effektive sparesatsen i obligatorisk tjenstepensjonen bli den samme for alle lønnsnivåer.

Frdraget for 1 G innebærer også at pensjonen fra innskuddspensjonsordninger reduseres relativt mest for lavtlønnede. Fordelingen av pensjongivende inntekt som er illustrert kapittel 3 tilsier at kvinner i snitt dermed får redusert pensjonen fra innskuddspensjonsordninger mer enn menn. Tilsvarende vil en eventuell endring av denne regelen innebære at utgiftsøkningen blir størst i næringer og bedrifter med mange ansatte på lavere lønnsnivåer.

Utviklingen på pensjonsområdet de senere årene har gått i retning av fastsatte opptjeningskriterier i stedet for fastsatte utbetalinger. Alderspensjonen i folketrygden er basert på årlig opptjening av en andel av lønn, innskuddsordninger er den dominerende formen for privat tjenstepensjonsordning og hybridproduktet i privat sektor samt ny offentlig tjenstepensjon er innskuddsbasert under opptjeningsperioden. Utviklingen har gått i retning av at all inntekt skal telle med i opptjeningen av pensjon og i de øvrige nevnte ordningene er det krav om opptjening fra første krone.

Arbeidsgruppen har utarbeidet et utkast til lovbestemmelser for det tilfellet at det skal innføres et krav om opptjening fra første krone.

I utkastet er det vist hvordan et slikt krav fastsettes i lov om obligatorisk tjenstepensjon. Et alternativ som er vist i utkastet er at sparingen minst skal utgjøre 1,6 prosent av lønn. Dette alternativet er i tråd med mandatets krav om å utrede et tilnærmet kostandsnøytralt krav for pensjon fra første krone. Arbeidsgruppen har også utredet konsekvensene av et krav om pensjon fra første krone med en sparesats på 2 prosent. Dette er også vist som alternativ i utkastet.

I tillegg har arbeidsgruppen beskrevet to mellomløsninger, bl.a. en løsning som tilsvarer minstekravet for ordninger som har sparing fra første krone etter gjeldende regler.

6.2 Kriterier for medlemskap

Arbeidsgruppen har ikke kommet frem til en felles tilrådning om og i tilfelle på hvilket nivå, det skal være grenser for retten på medlemskap i tjenstepensjonsordninger, men har utredet ulike alternativer. Representantene fra arbeidstakerorganisasjonene mener at minstekravet for alder og arbeidstid må fjernes, og at en eventuell lav inntektsgrense i så fall må settes på et bagatellnivå. Representantene fra arbeidsgiverorganisasjonene mener at det å bli meldt inn i en bedrifts pensjonsordning må forutsette et arbeidsforhold av noe betydning, og at sparingen som vil skje må stå i et rimelig forhold til administrasjon og kostnader.

Arbeidsgruppen peker nedenfor også på noen sentrale avveininger, men det er ulike syn på hvilken vekt som bør tillegges de ulike hensynene.

Kriterier for medlemskap i pensjonsordninger har endret seg over tid. Dette følger av endringer i lov- og regelverk, og også av utviklingen av tekniske løsninger. Innføringen av egen pensjonskonto og etablering av overføringen av opplysninger fra a-ordningen til pensjonsleverandørene vil ytterligere endre rammebetingelsene for tjenstepensjonsordningene.

Utredningen viser at ved å fjerne dagens grenser på 20-prosent stilling og 20 år vil det kunne gi en reell økning av pensjonen for berørte grupper. I vurderingen av kriterier for medlemskap drøftes det om det er behov for noen grenser for å avgrense mot arbeidsforhold der hensynet til pensjonsopptjeningen ikke står i et rimelig forhold til de administrative kostnadene ved inn- og utmelding, forvaltning av lave beløp mv. Kostnadene ved teknisk håndtering av pensjonsforhold har blitt lavere og vil bli ytterligere redusert gjennom innføring av egen pensjonskonto og a-ordningen. Eventuelle grenser må også veies mot hensynet til at samme person kan ha mange små arbeidsforhold som til sammen tilsier at de bør få opptjening også for lave inntektsbeløp.

Ansattes alder påvirker ikke i seg selv avveiningen mellom administrasjonskostnader og pensjonsopptjening, og det kan derfor være grunn til å anta at slike hensyn i prinsippet heller bør ivaretas av andre grenser enn en aldersgrense. Et argument som er trukket fram for en lav aldersgrense, for eksempel 15 år, er at dette i praksis kan bidra til å oppnå et mål om avgrensning mot de minste opptjeningene, fordi omfanget av arbeid som utføres av barn i skolepliktig alder er begrenset. Dersom man går inn for en nedre grense for deltid virker det imidlertid rimelig om ansatte som arbeider mer enn denne grensen får rett på tjenstepensjonsopptjening uavhengig av alder.

En lav beløpsgrense for inntekt kan være et alternativ til eksisterende grenser, som balanserer de ulike hensynene for og mot dagens avgrensninger i retten til medlemskap. Det er ulike syn på hvor høy en slik grense eventuelt bør være. Ulike nivåer på og utforminger av en slik grense er illustrert i avsnitt 4.3. Arbeidsgruppen legger til grunn at en slik grense uansett ikke kan være så høy at den i realiteten innebærer en innskrenkning av hvilke ansatte som har rett på medlemskap.

Arbeidsgruppen som utredet egen pensjonskonto viste til at den daværende prisstrukturen i markedet for pensjonskapitalbevis innebar at lave beløpsmessige pensjonsopptjeningene ofte kunne bli spist opp av betaling for administrasjon og forvaltning av pensjonskapitalbevisene.

Basert på prisene som nå tilbys i dette markedet er dette argumentet betydelig svekket. Innføring av egen pensjonskonto og muligheten for å slå sammen pensjonsopptjeningene fra flere små arbeidsforhold bidrar også til å svekke dette argumentet.

Fjerning av 12 månedersregelen, og eventuelle endringer av kriterier for medlemskap vil kunne føre til at flere får små pensjonsrettigheter, som kan være mindre enn det som finnes i dag.

Det er også et spørsmål om eventuelle minstegrenser er innenfor arbeidsmiljølovens og likestillingslovens rammer, jf. avsnitt 2.8. I utgangspunktet vil en minstegrense for alder og stillingsandel for rett til medlemskap i en pensjonsordning innebære diskriminering. Forskjellsbehandlingen vil likevel være lovlig dersom den er nødvendig for å oppnå et saklig formål og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. Arbeidsgruppen har ikke utarbeidet en vurdering om terskler for rett på medlemskap i obligatoriske tjenstepensjonsordninger innebærer ulovlig diskriminering.

Arbeidsgruppen har utformet utkast til lovendringer for følgende alternativer til videreføring av dagens grenser:

- At aldersgrensen settes til 13 år og
- at det ikke lenger skal være minstekrav for rett på medlemskap, eller
- at stillingskravet reduseres til 10 prosent både for ordinære deltidsarbeidere og i reglene for sesongarbeidere, eller
- at gjeldende grenser erstattes av et minstekrav til inntekt både for ordinære deltidsarbeidere og i reglene for sesongarbeidere.

Arbeidsgruppen har i alle alternativene lagt til grunn at eventuelle grenser for medlemskap skal gjelde både for alderspensjonsdelen, den obligatoriske forsikringsdelen av ordningen (innskuddsfritak) og de eventuelle frivillige risikodekningene (uførepensjon og etterlattepensjon). Ulike terskler for rett på medlemskap på disse punktene vil stride mot målsetningene om likebehandling og forholdsmessighet som er sentrale i tjenstepensjonsregelverket.

Det er ikke lagt opp til endringer i reglene om hvilke foretak som omfattes av virkeområdet for OTP-loven.

6.3 Tidspunkt for gjennomføring av eventuelle endringer og overgangsordninger

Koronautbruddet våren 2020 har ført til en krevende situasjon både for arbeidsgivere og arbeidstakere. De endringene som arbeidsgruppen har utredet ser ut til å ha størst relativ effekt i næringer som varehandel, overnatting/servering og personlig tjenesteyting. Særlig i de to sistnevnte næringene er det mange bedrifter som har blitt hardt rammet av koronasituasjonen.

Den nåværende situasjonen påvirker ikke de prinsipielle vurderingene eller hensynene som taler for og mot endringer i pensjonsregelverket generelt. Situasjonen kan imidlertid tale for å vurdere innføringstidspunktet for eventuelle endringer i lys av den økonomiske utviklingen

etter koronautbruddet, av hensyn til ikke å pålegge bedriftene store utgiftsøkninger i en allerede krevende situasjon.

Da obligatorisk tjenstepensjon ble innført 1. januar 2006 fikk foretakene frist ut 2006 på å opprette eller tilpasse sin tjenstepensjonsordning, men med virkning senest fra 1. juli 2006. Innskuddsfritak for uførhet kunne likevel gis virkning fra 1. januar 2007. Ved endring av knekkpunkt for innskuddssatsene i innskuddspensjonsloven i 2014 ble foretakene gitt en overgangsperiode på 3 år til å endre sine pensjonsordninger i tråd med det nye regelverket. Løsninger der bedriftene gis noe tid til å tilpasse seg kan være et alternativ også for eventuelle krav om pensjon fra første krone og første dag.

I tillegg kan det vurderes en overgangsordning som gir unntak fra et krav til sparing fra første krone for innskuddsordninger som er etablert før eventuelle endringer trår i kraft og som overoppfyller nye minstekrav til pensjonssparing for alle inntektsnivåer. Arbeidsgruppen mener at også en slik overgangsregel i tilfelle bør være tidsavgrenset for å unngå at man viderefører parallelle systemer og prinsipper for fordeling av pensjonsopptjeningen mellom ansatte i lang tid.

7 Merknader til de enkelte bestemmelser

Arbeidsgruppen skal i henhold til mandatet utarbeide utkast til nødvendige lov- eller forskriftsendringer for sine forslag. I dette kapitlet gis merknader til utkastet til lov- og forskriftsendringer, som fremgår av kapittel 8 nedenfor. Utkastet til lov- og forskriftsendringer omfatter hhv. pensjon fra første krone, krav til nedre alder og stillingsandel, minstekrav til lønn som et alternativ til krav til stillingsandel, samt ikraftsettings- og overgangsregler.

Arbeidsgruppen har ikke et omforent forslag til lov- eller forskriftsendringer. Arbeidsgruppen har derfor utarbeidet utkast til lov- og forskriftsendringer for de ulike alternativene for endringer som arbeidsgruppen har drøftet.

Alternativene som fremgår i avsnitt 7.3 til 7.5 vil være innbyrdes motstridende. Disse alternativene gjelder minstekrav for rett til medlemskap, og omfatter utkast til hhv. oppheving og reduksjon av kravet til stillingsandel, samt å erstatte kravet til stillingsandel med et minstekrav til lønn.

7.1 Til endringene vedr. pensjon fra første krone

I avsnitt 8.1 er det utarbeidet utkast til endring av lov om obligatorisk tjenstepensjon § 4 som innfører plikt til å betale innskudd av lønn fra første krone, samtidig som minstesatsen for innskudd reduseres fra 2 til 1,6 prosent. Dette er i tråd med mandatet om at arbeidsgruppen skal presentere minst ett forslag for pensjon fra første krone som gir tilnærmet uendrede pensjonsutgifter for bedriftene. Minstesatsen i lovutkastet kan endres i tråd med de øvrige utredede alternativene, for eksempel til 2 prosent

Dersom det skal innføres plikt til å betale innskudd av lønn fra første krone i innskuddspensjonsordninger, kan dette gjøres ved en endring i § 3-2 i forskrift 22. desember 2000 nr. 1413 til innskuddspensjonsloven. Denne bestemmelsen åpner i dag for valgfrihet for den enkelte pensjonsordning mht. om innskudd skal betales for lønn fra første krone eller kun for lønn over 1 G. Det vises til utkast til slik endring i avsnitt 8.1. Det er ikke nødvendig å endre innskuddspensjonsloven, da spørsmålet om fradrag for 1 G ikke er omtalt i loven.

7.2 Til endringene vedr. krav til nedre alder

I avsnitt 8.2 er det utarbeidet utkast til endringer i innskuddspensjonsloven § 4-2 første ledd, tjenstepensjonsloven § 3-2 første ledd og foretakspensjonsloven § 3-3 første ledd, som setter krav til nedre alder for rett til medlemskap i pensjonsordningen. I utkastet er nedre alder for rett til medlemskap i pensjonsordningen satt til 13 år. Dette tilsvarer nedre aldersgrense i folketrygden og offentlig tjenstepensjon. Dagens bestemmelser i innskuddspensjonsloven, tjenstepensjonsloven og foretakspensjonsloven om at lavere alder kan fastsettes i regelverket for pensjonsordningen er tatt ut. Dersom nedre grense settes høyere enn 13 år, for eksempel til 15 år, kan det være aktuelt å beholde disse bestemmelsene.

7.3 Til endringene vedr. oppheving av krav til stillingsandel

I avsnitt 8.3 er det utarbeidet utkast til endringer i innskuddspensjonsloven § 4-2 tredje ledd, tjenstepensjonsloven § 3-4 og foretakspensjonsloven § 3-5 som opphever kravet til en stillingsandel på 20 prosent for å ha rett til medlemskap i pensjonsordningen. Utkastet innebærer at det ikke settes noe nedre krav til stillingsandel for deltidsarbeideres rett til medlemskap i pensjonsordningen.

Det er utformet tilsvarende utkast til oppheving av krav til stillingsandel for sesongarbeidere. Utkastet er utformet slik at det også opphever adgangen til å kreve at sesongarbeidere må ha oppfylt kravet til stillingsandel de tre siste år for å ha rett til medlemskap. Det vises til utkast til oppheving av innskuddspensjonsloven § 4-2 fjerde ledd, tjenstepensjonsloven § 3-5 og foretakspensjonsloven § 3-6. Utkastet innebærer at det ikke lenger vil være særskilte regler om medlemskap for sesongarbeidere.

7.4 Til endringene vedr. krav til 10 prosent stillingsandel

I avsnitt 8.4 er det utarbeidet utkast til endringer i innskuddspensjonsloven § 4-2 tredje ledd, tjenstepensjonsloven § 3-4 og foretakspensjonsloven § 3-5 for alternativet med redusert krav til deltidsarbeideres stillingsandel fra 20 til 10 prosent for å ha rett til medlemskap i pensjonsordningen. Etter utkastet skal det som i dag være adgang til å fastsette i regelverket for pensjonsordningen at det skal være et lavere krav til stillingsandel eller ingen krav i det hele tatt.

Det er utarbeidet utkast til tilsvarende reduksjon i kravet til stillingsandel for sesongarbeidere, se utkast til endringer i innskuddspensjonsloven § 4-2 fjerde ledd, tjenstepensjonsloven § 3-5 og foretakspensjonsloven § 3-6.

7.5 Til endringene vedr. minstekrav til lønn

I avsnitt 8.5 er det utarbeidet utkast til endringer i innskuddspensjonsloven § 4-2 annet ledd, tjenstepensjonsloven § 3-3 og foretakspensjonsloven § 3-4 som innfører minstekrav til den samlede lønn arbeidstaker mottar fra foretaket for å ha rett til medlemskap i pensjonsordningen.

I utkastet er det utarbeidet to mulige løsninger for utforming av krav til et minstebeløp for lønn som arbeidstaker må motta før arbeidstakeren kan tas opp i pensjonsordningen. Et alternativ er at arbeidstaker skal ha mottatt samlet lønn med et beløp som tilsvarer beløpsgrensen for rapporteringspliktig lønn for arbeidsgiver i a-meldingen, før arbeidstaker tas opp som medlem i pensjonsordningen. Etter utkastet er det den årlige beløpsgrensen for rapportering for arbeidsgivere som ikke er skattefrie organisasjoner som skal benyttes. Denne beløpsgrensen er i dag på 1 000 kroner. Det andre alternativet i utkastet er at arbeidstaker skal ha mottatt samlet lønn med et beløp som tilsvarer en gitt prosentandel av G før arbeidstakeren tas opp i pensjonsordningen.

Etter utkastet skal det være adgang til å fastsette i regelverket for pensjonsordningen at det skal være et lavere minstekrav til lønn enn angitt i første punktum, eventuelt at det ikke skal være noe minstekrav i det hele tatt. I sistnevnte tilfelle skal arbeidstaker opptas som medlem i pensjonsordningen fra første arbeidsdag i foretaket.

Reglene om krav til minstelønn i utkastet er utformet som et alternativ til regler om krav til stillingsandel for rett til medlemskap i pensjonsordningen. Etter utkastet er derfor reglene om krav til stillingsandel for deltidsarbeidere foreslått opphevet. Det vises til utkast til oppheving av innskuddspensjonsloven § 4-2 tredje ledd, tjenestepensjonsloven § 3-4 og foretakspensjonsloven § 3-5.

For sesongarbeidere er det i lovutkastet lagt opp til to alternativer. I det første alternativet oppheves de någjeldende bestemmelsene om krav til stillingsandel for sesongarbeidere. Etter dette alternativet vil det ikke lenger være særregler for sesongarbeideres rett til medlemskap i pensjonsordningen. I det andre alternativet erstattes någjeldende regel om at det kan fastsettes i regelverket at sesongarbeidere først kan bli medlem når kravet til stillingsandel er oppfylt hvert år de tre siste årene, med en regel om at det kan fastsettes i regelverket at sesongarbeideren for hvert år de tre siste årene må ha mottatt samlet lønn fra foretaket med et beløp som tilsvarer minstegrensen, for å meldes inn i pensjonsordningen. Det vises til utkast til endringer i innskuddspensjonsloven § 4-2 tredje og fjerde ledd, tjenestepensjonsloven § 3-5 og foretakspensjonsloven § 3-6.

7.6 Til ikraftsettings- og overgangsregler

I avsnitt 8.6 er det utarbeidet utkast til ikraftsettings- og overgangsregler. For bedrifter som har pensjonsordning på tidspunktet for ikraftsetting av eventuelle lov- og forskriftsendringer, kan det foreslås en overgangsperiode for å innrette seg etter de nye kravene, men arbeidsgruppen har ikke tatt stilling til hvor lang denne overgangsperioden eventuelt bør være.

8 Utkast til lov- og forskriftsendringer

Utkastet til lov- og forskriftsendringer omfatter de ulike alternativer for endringer som arbeidsgruppen har drøftet, jf. innledningen til kapittel 7.

8.1 Endringer vedr. pensjon fra første krone

I

I lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenestepensjon gjøres følgende endringer:

§ 4 første ledd annet punktum skal lyde:

Innskuddet skal minst utgjøre 1,6 [2] prosent av den *lønn opp til 12 G* som det enkelte medlem mottar fra foretaket i løpet av innskuddsåret, jf. innskuddspensjonsloven § 5-5.

§ 4 annet ledd annet punktum skal lyde:

Årlig innskudd skal minst utgjøre 1,6 [2] prosent av *den lønn opp til 12 G* som det enkelte medlem mottar fra foretaket i løpet av premieåret, jf. tjenestepensjonsloven § 4-3.

II

I forskrift 22. desember 2000 nr. 1413 til lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold gjøres følgende endring:

§ 3-2 annet ledd skal lyde:

(2) Innskudd for et medlem et enkelt år i henhold til innskuddspensjonsloven § 5-3 første ledd bokstav b, c eller d kan i pensjonsplanen ikke settes høyere enn 7 prosent av medlemmets samlede lønn inntil 12 G. *Tilleggsinnskudd* for medlemmets lønn mellom 7,1 G og 12 G kan i pensjonsplanen ikke settes høyere enn 18,1 prosent av slik lønn i det enkelte år. Det skal ikke betales innskudd for lønn over 12 G.

8.2 Endringer vedr. krav til nedre alder

I

I lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold gjøres følgende endringer:

§ 4-2 første ledd skal lyde:

(1) 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*. I regelverket kan det også fastsettes at arbeidstakere som har fylt 75 år, ikke skal opptas som medlem.

II

I lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenestepensjon gjøres følgende endringer:

§ 3-2 første ledd skal lyde:

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

III

I lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon gjøres følgende endringer:

§ 3-3 første ledd skal lyde:

(1) 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*.

8.3 Endringer vedr. oppheving av krav til stillingsandel

I

I lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold gjøres følgende endringer:

§ 4-2:

Tredje og fjerde ledd oppheves.

II

I lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenestepensjon gjøres følgende endringer:

§ 3-4 skal lyde:

§ 3-4 Arbeidstakere i deltidsstilling

Pensjonsopptjeningen for arbeidstaker i deltidsstilling skal utgjøre en forholdsmessig del av den pensjon som ville være opptjent dersom arbeidstakeren hadde hatt fulltidsstilling.

§ 3-5 oppheves.

III

I lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon gjøres følgende endringer:

§ 3-5 skal lyde:

§ 3-5 Arbeidstakere i deltidsstilling

Opptjent pensjon for arbeidstaker i deltidsstilling skal utgjøre en forholdsmessig del av den pensjon som ville være opptjent dersom arbeidstakeren hadde hatt fulltidsstilling.

§ 3-6 oppheves.

8.4 Endringer vedr. krav om 10 prosent stillingsandel

I

I lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold gjøres følgende endringer:

§ 4-2 tredje og fjerde ledd skal lyde:

(3) Arbeidstaker som har mindre enn *10 prosent av full* stilling i foretaket, skal ikke være medlem av pensjonsordningen med mindre annet er fastsatt i regelverket.

(4) Arbeidstaker som er sesongarbeider og som i løpet av et kalenderår har utført arbeid i foretaket som tilsvarer mindre enn *10 prosent* av tilsvarende fulltidsstilling, skal ikke være medlem av pensjonsordningen med mindre annet er fastsatt i regelverket. I regelverket kan det fastsettes at en sesongarbeider bare skal opptas som medlem dersom det arbeid som er utført i løpet av de siste tre år, for hvert år minst utgjør *10 prosent* av fulltidsstilling.

II

I lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenestepensjon gjøres følgende endringer:

§ 3-4 første ledd skal lyde:

(1) Arbeidstaker som har mindre enn *10 prosent* av full stilling i foretaket, skal ikke være medlem av pensjonsordningen, med mindre annet er fastsatt i regelverket.

§ 3-5 skal lyde:

§ 3-5 Sesongarbeidere

(1) Arbeidstaker som er sesongarbeider og som i løpet av et kalenderår utfører arbeid i foretaket som tilsvarer mindre enn *10 prosent* av tilsvarende fulltidsstilling, skal ikke være medlem av pensjonsordningen, med mindre annet er fastsatt i regelverket.

(2) I regelverket kan det fastsettes at en sesongarbeider bare skal opptas som medlem dersom det arbeid som er utført i løpet av de siste tre år, for hvert år minst utgjør *10 prosent* av fulltidsstilling.

III

I lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon gjøres følgende endringer:

§ 3-5 første ledd skal lyde:

(1) Arbeidstaker som har mindre enn *10 prosent* av full stilling i foretaket, skal ikke være medlem av pensjonsordningen, med mindre annet er fastsatt i regelverket.

§ 3-6 skal lyde:

§ 3-6 Sesongarbeidere

(1) Arbeidstaker som er sesongarbeider og som i løpet av et kalenderår utfører arbeid i foretaket som tilsvarende mindre enn *10 prosent* av tilsvarende fulltidsstilling, skal ikke være medlem av pensjonsordningen, med mindre annet er fastsatt i regelverket.

(2) I regelverket kan det fastsettes at en sesongarbeider bare skal opptas som medlem dersom det arbeid som er utført i løpet av de siste tre år, for hvert år minst utgjør *10 prosent* av fulltidsstilling.

8.5 Endringer vedr. minstekrav til lønn

I

I lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold gjøres følgende endringer:

§ 4-2 annet ledd skal lyde:

(2) En arbeidstaker som ansettes av foretaket og som fyller *de øvrige* vilkårene for medlemskap i pensjonsordningen, opptas som medlem *når arbeidstakeren har mottatt samlet lønn fra foretaket med et beløp som tilsvarende [rapporteringspliktig lønn i a-meldingen for arbeidsgivere som ikke er skattefrie organisasjoner] / [X prosent av G].* I regelverket for pensjonsordningen kan det fastsettes lavere eller ingen minstekrav til lønn for opptak i pensjonsordningen. Dersom pensjonsordningen ikke har minstekrav til lønn, skal arbeidstakeren tas opp som medlem fra første arbeidsdag i foretaket.

§ 4-2 tredje ledd oppheves.

[§ 4-2 fjerde ledd oppheves.] /

[§ 4-2 nytt tredje ledd skal lyde:

(3) I regelverket kan det fastsettes at en sesongarbeider bare skal opptas som medlem dersom sesongarbeideren de siste tre år har mottatt samlet lønn fra foretaket med et beløp som for hvert år tilsvarende [rapporteringspliktig lønn i a-meldingen for arbeidsgivere som ikke er skattefrie organisasjoner] / [X prosent av G].

§ 4-2 fjerde ledd oppheves.]

II

I lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenestepensjon gjøres følgende endringer:

§ 3-3 første ledd skal lyde:

(1) En arbeidstaker som ansettes av foretaket og som fyller *de øvrige* vilkårene for medlemskap i pensjonsordningen, opptas som medlem *når arbeidstakeren har mottatt samlet lønn fra foretaket med et beløp som tilsvarer [rapporteringspliktig lønn i a-meldingen for arbeidsgivere som ikke er skattefrie organisasjoner] / [X prosent av G]. I regelverket for pensjonsordningen kan det fastsettes lavere eller ingen minstekrav til lønn for opptak i pensjonsordningen. Dersom pensjonsordningen ikke har minstekrav til lønn, skal arbeidstakeren tas opp som medlem fra første arbeidsdag i foretaket.*

§ 3-4 oppheves.

[§ 3-5 oppheves.] /

[§ 3-5 skal lyde:

§ 3-5 Sesongarbeidere

(1) *I regelverket kan det fastsettes at en sesongarbeider bare skal opptas som medlem dersom sesongarbeideren de siste tre år har mottatt samlet lønn fra foretaket med et beløp som for hvert år tilsvarer [rapporteringspliktig lønn i a-meldingen for arbeidsgivere som ikke er skattefrie organisasjoner] / [X prosent av G].]*

III

I lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon gjøres følgende endringer:

§ 3-4 første ledd skal lyde:

(1) En arbeidstaker som ansettes av foretaket og som fyller *de øvrige* vilkårene for medlemskap i pensjonsordningen, opptas som medlem *når arbeidstakeren har mottatt samlet lønn fra foretaket med et beløp som tilsvarer [rapporteringspliktig lønn i a-meldingen for arbeidsgivere som ikke er skattefrie organisasjoner] / [X prosent av G]. I regelverket for pensjonsordningen kan det fastsettes lavere eller ingen minstekrav til lønn for opptak i pensjonsordningen. Dersom pensjonsordningen ikke har minstekrav til lønn, skal arbeidstakeren tas opp som medlem fra første arbeidsdag i foretaket.*

§ 3-5 oppheves.

[§ 3-6 oppheves.] /

[§ 3-6 skal lyde:

§ 3-6 Sesongarbeidere

(1) I regelverket kan det fastsettes at en sesongarbeider bare skal opptas som medlem dersom sesongarbeideren de siste tre år har mottatt samlet lønn fra foretaket med et beløp som for hvert år tilsvarer [rapporteringspliktig lønn i a-meldingen for arbeidsgivere som ikke er skattefrie organisasjoner] / [X prosent av G].]

8.6 Ikraftsettings- og overgangsregler

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Regelverket for pensjonsordning som er opprettet før loven er trådt i kraft, skal være endret i samsvar med kravene i loven senest X etter at loven trådte i kraft.

Tilsvarende overgangsregel som i punkt 2 foreslås for endring i forskrift i avsnitt 8.1.