

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
12/2590

Dato
04.10.2012

**Svar på høring - NOU 2012:13 Pensjonslovene og folketrygdreformen II
(utredning nr. 26 fra Banklovkommisjonen)**

Det vises til høringsbrev fra Finansdepartementet av 29. juni 2012 vedørende NOU 2012:13 Pensjonslovene og folketrygdreformen II (utredning nr. 26 fra Banklovkommisjonen).

Arbeidsdepartementet vil innledningsvis berømme Banklovkommisjonen for å ha levert en god og viktig utredning om utforming av fremtidens private tjenstepensjonsordninger tilpasset ny alderspensjon i folketrygden med forslag til en ny lov om kollektiv tjenstepensjonsforsikring i privat sektor som på en god måte følger opp prinsippene i pensjonsreformen.

Under arbeidet med tilpasningene av tjenstepensjonslovene til ny folketrygd er Arbeidsdepartementet som kjent representert i Banklovkommisjonen ved avdelingsdirektør Jacob Hanssen. Han har formidlet Arbeidsdepartementets synspunkter underveis i arbeidet og har blant annet to merknader (jf. side 108/109 og side 118 i utredningen) knyttet til lovforslagets bestemmelser om regulering av tjenstepensjon under opptjening opprettet etter reglene i den såkalte standardmodellen. Arbeidsdepartementet slutter seg til innholdet i disse merknadene som kommenteres nærmere nedenfor.

Arbeidsdepartementet har konsentrert høringsuttalelsen om de delene av utredningen og lovforslaget som anses mest relevante for å gjennomføre pensjonsreformens prinsipper i de private tjenstepensjonsordningene, hvorav de viktigste er alleårsopptjening, levealdersjustering og regulering av pensjon under opptjening og

utbetaling. Etter departementets oppfatning innebærer Banklovkommisjonens forslag i hovedsak en fornuftig implementering av disse prinsippene i den private tjenstepensjonslovgivningen. Arbeidsdepartementet vil likevel peke på at ulikhetene mellom alderspensjon i folketrygden og privat tjenstepensjon når det gjelder finansieringen av ordningene, gjør at det ikke nødvendigvis vil være hensiktsmessig å anvende folketrygdens løsninger direkte på alle områder. Dette gjelder særlig hvordan prinsippet om levealdersjustering kan gjennomføres i de private tjenstepensjonsordningene, og hvordan bestemmelser om regulering av pensjon under opptjening og utbetaling kan utformes.

Når det gjelder Banklovkommisjonens forslag til opptjeningsmodell i ny kollektiv tjenstepensjonsforsikring, konstaterer Arbeidsdepartementet at forslaget følger opp folketrygdens prinsipp om alleårsopptjening der alle inntektsår teller likt i oppbyggingen av en pensjonsbeholdning som i sin tur danner grunnlag for utbetaling av alderspensjon på uttakstidspunktet. Arbeidsdepartementet mener dette er en god løsning som bygger opp under arbeidslinjen i det samlede pensjonssystemet. Arbeidsdepartementets kommentarer er følgelig særlig knyttet til Banklovkommisjonens forslag til gjennomføringen av prinsippet om levealdersjustering og reguleringsbestemmelsene i de private tjenstepensjonsordningene.

Levealdersjustering

Banklovkommisjonen foreslår å benytte folketrygdens delingstall som utgangspunkt for levealdersjustering av tjenstepensjon opptjent innenfor en ny kollektiv tjenstepensjonsforsikringsordning. Fordi dødeligheten i tjenstepensjonspopulasjonen er betydelig lavere enn dødeligheten i befolkningen som helhet, foreslås det at forsikringsbransjen kan fastsette en faktor som delingstallene skal justeres (opp) med, og som skal være felles for alle pensjonsinnretningene. Det er foreslått at det i justeringsfaktoren også kan tas hensyn til forskjellen mellom den diskonteringsrente som folketrygdens delingstall er basert på og den diskonteringsrente som pensjonsinnretningene bruker. Av utredningen fremgår det også at ulik behandling av dødelighetsarv i folketrygdens alderspensjon og i utkastet til tjenstepensjonsforsikring, vil bidra til at delingstallet i tjenstepensjonsforsikring må være høyere enn i folketrygden.

Det foreslås videre at den gjenstående risikoen knyttet til forventet levetid og dødelighet i utbetalingstiden som skyldes at den enkelte pensjonsinnretning har en forsikringsbestand som avviker fra gjennomsnittet, og som dermed ikke fanges opp ved den gjennomsnittsberegning som er grunnlaget for den bransjefastsatte justeringsfaktor til folketrygdens delingstall, skal håndteres via en premie for levealdersrisiko i utbetalingsperioden som pensjonsinnretningene uansett må beregne for å ta hensyn til at utviklingen i levealder kan bli en noe annen enn lagt til grunn ved beregningen av bransjejusterte delingstall. Det er antatt at denne restrisikoen vil være beskjeden.

Det er ikke redegjort nærmere for hvordan justeringsfaktoren skal fastsettes. Det er heller ikke gitt noe anslag på hvor høy en slik justeringsfaktor kan tenkes å bli, utover at det i forbindelse med illustrasjonen av kompensasjonsgrader ved ulike innskuddsatser i punkt 5.3.5, er benyttet et estimat på 15 prosent. Etter Arbeidsdepartementets oppfatning er det på bakgrunn av utredningen vanskelig å ta stilling til helheten i Banklovkommisjonens forslag til håndtering av levealdersrisiko og gjennomføring av levealdersjustering i de private kollektive tjenestepensjonsordningene, og departementet deler også enkelte medlemmer i Banklovkommisjonen sine merknader om at prinsippene for levealdersjustering bør utredes nærmere.

Arbeidsdepartementet er enig med Banklovkommisjonen i at det ville være en fordel om en kunne ta utgangspunkt i folketrygdens delingstall ved fastsetting av de bransjejusterte delingstallene. Dette ville gi praktiske fordeler fordi man allerede har et etablert opplegg for fastsetting av delingstall, og det ville gjøre det lettere å få oversikt over lovgivningen på pensjonsområdet. Et vesentlig forhold i denne sammenheng er at ny folketrygd gjør bruk av kjønnsnøytrale delingstall som gjør det mulig å benytte innskuddspremier i lik prosent av lønn for menn og kvinner. Imidlertid har delingstallene i folketrygden en noe annen funksjon enn delingstall i privat tjenestepensjon vil måtte ha.

Arbeidsdepartementet viser til at utgangspunktet for beregningen av delingstallene som skal benyttes til å levealdersjustere alderspensjonen i folketrygden ved ulike uttaksalder mellom 62 og 75 år, er forventet gjenstående levetid for hvert årskull. Flere forhold bidrar likevel til at delingstallene kan avvike noe fra forventet gjenstående levetid. Det vises i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 37 (2008–2009), boks 5.2.

Delingstallene fastsettes for hvert årskull det året et årskull fyller 61 år, basert på gjennomsnittet av observerte dødelighetsrater de siste ti årene før fastsettingstidspunktet. Denne ti års observasjonsperioden reduserer virkningen av tilfeldige variasjoner i dødeligheten, men innebærer samtidig at en endring i vekstraten slår senere ut i endret vekst i delingstallene. Viktige prinsipper ved fastsettelsen av delingstallene i folketrygden har nettopp vært at de skal baseres på observert dødelighet, og at de skal fastsettes før nedre uttaksalder slik at konsekvensene av tidlig kontra sent uttak er kjent på forhånd. Dette har imidlertid som konsekvens at en hele tiden baserer seg på "gammel" statistikk. Videre inngår det i delingstallene en gjennomsnittsberegnet arvegevinst (dødelighetsarv) i opptjeningsperioden som, alt annet likt, bidrar til å redusere delingstallene. Dette arvegevinstelementet reduseres med yngre årskull og varierer betydelig med uttaksalder. Endelig er det i beregningen av delingstallene også tatt hensyn til at pensjoner under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten fratrullet 0,75 prosent. Når den diskonteringsraten som benyttes er lønnsveksten, innebærer dette at delingstallene kan beregnes uten å måtte gjøre anslag på fremtidig lønns- eller prisvekst.

I folketrygdens alderspensjon er pensjonsnivået bestemt i utgangspunktet (for 1943-kullet), gitt denne måten å beregne delingstallene på. Deretter sørger delingstallene for at pensjonsnivået for yngre årskull tilpasses dette nivået, i takt med endringer i levealderen. Det er altså ingen direkte sammenheng mellom delingstallet og *faktisk* utbetalingsperiode i folketrygden.

Private tjenstepensjonsordninger skal til enhver tid være fonderte. Arbeidsdepartementet legger derfor til grunn at de bransjejusterte delingstallene som skal benyttes i private tjenstepensjonsordninger, bør fastsettes slik at de gir et best mulig estimat for faktisk utbetalingsperiode, med unntak av den levealdersrisikoen som følger av at forventet levealder normalt vil øke i løpet av utbetalingsperioden og som foreslås prissatt ved en særskilt premie, jf. lovutkastet § 4-11, og hensyntatt andre faktorer som påvirker beregningen i privat tjenstepensjon (regulering og diskontering). Dermed er det etter Arbeidsdepartementets oppfatning likevel usikkert om folketrygdens delingstall er et godt egnet utgangspunkt for levealdersjustering av privat tjenstepensjon.

Departementet mener at det uten rimelige forutsetninger om hvordan pensjon under utbetaling skal reguleres og om diskonteringsfaktoren, nærmest er umulig å gi et godt anslag på hvor høy en slik justeringsfaktor må være. Som en illustrasjon kan det likevel være nyttig å se på forskjellen mellom delingstallene i folketrygden og den mest oppdaterte statistikken Statistisk sentralbyrå har publisert for forventet gjenstående levetid. Det vises til at forventet gjenstående levetid ved 67 år for kvinner og menn samlet i 2011 var 18,10 år, mens det (hypotetiske) delingstallet for 1944-kullet ved 67 år var 13,56. Forventet gjenstående levetid ved 67 år i 2011 var altså over 33 prosent høyere enn delingstallet for 1944-kullet ved 67 år. Og dette er altså før en har tatt hensyn til at forventet levealder i forsikringsbestanden er høyere enn i befolkningen som helhet. Dette indikerer etter departementets oppfatning at en justeringsfaktor på 15 prosent vil være for lav. I tillegg kommer altså at beregningen av forventet levetid ikke tar hensyn til økninger i levetiden i utbetalingsperioden. Denne risikoen skal etter det departementet har forstått belastes gjennom en særlig premie. Basert på det vi vet om levealdersutviklingen hittil, vil økninger i levealderen i utbetalingsperioden bidra til å forlenge utbetalingsperioden betydelig. Departementet antar videre at den restrisikoen som følger av at enkelte pensjonsinnretninger har en forsikringsbestand som avviker fra gjennomsnittet, kan være betydelig for enkelte pensjonsinnretninger. Arbeidsdepartementet viser også til at den faktoren som inngår i delingstallene i folketrygden som skyldes dødelighetsarv i opptjeningsperioden, reduseres betraktelig med yngre årskull og varierer betydelig mellom ulike uttaksaldre. Dette skulle tilsi ulike justeringsfaktorer for ulike årskull og uttaksaldre. Etter departementets oppfatning ville imidlertid en slik løsning gå på bekostning av enkelhet og oversiktliggheit i pensjonssystemet.

Arbeidsdepartementet er kjent med at Banklovkommisjonen ikke har tatt stilling til størrelsen på justeringsfaktoren og at estimatet på 15 prosent kun er benyttet for å

illustrere kompensasjonsgrader ved ulike inntekter og valg av opptjeningsprosent. Imidlertid foreslås det konkrete grenser for maksimalt årlige premier på sju prosent i standardmodellen og åtte prosent i grunnmodellen. Arbeidsdepartementet antar at de maksimale opptjeningspremiene bør sees i sammenheng med hva justeringsfaktoren faktisk blir. Et betydelig avvik fra 15 prosent vil kunne tilsi at de maksimale opptjeningsprosentene i de to modellene vurderes på nytt. Kunnskap om justeringsfaktoren som skal gjelde for hele næringen og hvilken premie man må regne med for (eventuell) restrisiko vil også være viktig for å bestemme "riktig" opptjeningsprosent for den enkelte pensjonsinnretning. Dette bør etter vår oppfatning derfor bli bedre belyst i Finansdepartementets videre arbeid.

Alt i alt er Arbeidsdepartementet altså usikker på om håndtering av levealdersrisiko og levealdersjustering i de private kollektive tjenstepensjonsordningene basert på folketrygdens delingstall, vil gi det enkle og oversiktlige systemet som tilstrebes. Det kan synes tungvint å gå veien om folketrygdens delingstall for å finne et best mulig estimat for forventet levetid og utbetalingsperiode. En alternativ fremgangsmåte kunne imidlertid være å bruke den metoden for hvordan delingstallene skal beregnes som følger av folketrygdloven, men tilpasset forholdene i de private tjenstepensjonsordningene med hensyn til dødelighetsforutsetninger, håndtering av dødelighetsarv, regulering, diskontering mv. Arbeidsdepartementet legger imidlertid til grunn at konsekvensene av tidlig kontra sent uttak bør være kjent før nedre uttaksalder også innenfor de private tjenstepensjonsordningene. Arbeidsdepartementet ber Finansdepartementet vurdere hvordan levealdersrisiko best kan håndteres innenfor private tjenstepensjonsordninger.

Regulering

Banklovkommisjonen foreslår at pensjon under opptjening i tjenstepensjonsordninger opprettet i henhold til reglene for standardmodellen skal reguleres med den alminnelige lønnsveksten i samfunnet. Alternativt kan pensjon under opptjening reguleres med samlet prosentvis lønnsvekst i foretaket som vil gi foretakene anledning til å regulere høyere eller lavere enn regulering i tråd med alminnelig lønnsvekst i samfunnet, avhengig av den samlede lønnsvekst i det enkelte foretaket. På denne måten ivaretas hensynet til at foretakenes lønnsevne varierer. Videre foreslås det i § 4-9 at det i pensjonsplanen kan fastsettes regler om særskilt oppregulering av et medlems pensjonsbeholdning (i form av en engangspremie) i tilfeller hvor medlemmet ved skifte av stilling, vesentlig endring av arbeidsoppgaver eller ved særskilt avtale gis et særskilt tillegg i lønn uavhengig av den alminnelige lønnsutvikling i foretaket.

Arbeidsdepartementet viser i denne forbindelse til merknad fra Banklovkommisjonens medlemmer Hanssen, Løining og Rikheim, jf. side 108/109 i utredningen som uttaler at begrepet "lønnsøkningen for de enkelte medlemmer som ledd i den alminnelige lønnsutvikling i foretaket" som er brukt i lovutkastet § 4-8 første ledd, annet alternativ, kan være vanskelig å håndtere. Arbeidsdepartementet vil påpeke at dersom meningen er at pensjonsrettighetene skal kunne reguleres med en faktisk lønnsvekst som avviker

fra den alminnelige lønnsveksten i samfunnet, bør dette fremgå eksplisitt av lovbestemmelsen. Slik lovbestemmelsen er formulert i forslaget kan den oppfattes å gi anledning til individuell oppregulering av pensjonsrettigheter.

Medlemmene Hanssen, Løining og Rikheim uttaler videre at en adgang til særskilt oppregulering som foreslått i § 4-9, kan åpne for reetablering av en form for sluttlønnsprinsipp som avviker fra den foreslåtte generelle omleggingen til alleårsopptjening, og at praktisering og avgrensning av en slik særskilt oppreguleringsadgang også vil kunne reise spørsmål i forhold til prinsippene om likebehandling og forholdsmessighet innenfor en pensjonsordning.

Arbeidsdepartementet er enig i dette. Alleårsprinsippet innebærer at all opptjening skal telle likt, uavhengig av når opptjeningen skjer, og innebærer i prinsippet at den kompensasjonsgraden tjenestepensjonsordningen gir, måles i forhold til gjennomsnittslønnen i opptjeningsperioden. Arbeidsdepartementet antar også at regelen, til tross for at det skal fastsettes regler om vilkårene for og omfanget av slik særskilt oppregulering av pensjonsbeholdningen, vil kunne gi opphav til forskjellsbehandling mellom ulike medlemmer av pensjonsordningen.

Avslutningsvis vises det til merknad fra medlemmet Jacob Hanssen til forslaget i § 4-21 om regulering av pensjoner under utbetaling. Hanssen viser til at forslaget i tillegg til alternativet om at pensjoner under utbetaling skal reguleres som i folketrygden, altså med den alminnelige lønnsveksten fratrasket 0,75 prosent, også inneholder et alternativ som åpner for at pensjoner under utbetaling kan reguleres helt eller delvis i samsvar med folketrygdens grunnbeløp. Dette åpner for en bedre regulering enn reguleringen i folketrygdens alderspensjon, og Hanssen kan ikke se at et slikt alternativ er i samsvar med mandatet.

Arbeidsdepartementet mener at bestemmelsen slik den er formulert åpner både for en gunstigere og en mindre gunstig regulering av pensjoner under utbetaling fra privat tjenestepensjonsordning enn fra folketrygden. Departementet vil også peke på at en eventuell gunstigere regulering av pensjon under utbetaling fra privat tjenestepensjonsordning i forhold til fra folketrygden og ny privat avtalefestet pensjon, ville komme særlig høytlønte til gode. Arbeidsdepartementet ber Finansdepartementet belyse dette i det videre arbeidet.

Med hilsen



Karl A. Bilstad (e.f.)
ekspedisjonssjef



Øystein Andresen
førstekonsulent