

Tekniske merknader – NOU 2012: 13 Pensjonsloven og folketrygdreformen II

Del I Bemerkninger til allmenmerknadene

Beregnet vs. faktisk folketrygdytelse

Det står i lovutredningen avsnitt 4.1.2 (Forholdet til folketrygden) følgende:

Foretakspensjonsloven § 5-5 inneholder nærmere regler om hvordan folketrygdytelsen skal forhånds-beregnes ved anvendelsen av grensene i foretakspensjonsloven §§ 5-3 og 5-7. Det er imidlertid allment akseptert at beregnet folketrygd kan avvike en del fra den folketrygdytelse som ved nådd pensjonsalder eller ved uttak av pensjon etter foretakspensjonsloven § 5-7c faktisk kommer til utbetaling.

Finanstilsynet er enig i at beregnet folketrygd kan avvike en del fra den folketrygdytelse som ved nådd pensjonsalder faktisk kommer til utbetaling. Det er både forsikringstekniske forhold innen kollektivforsikringer, praktiske årsaker og forhold i det særskilte regelverket for pensjonsordninger med skattebegunstigelse som bidrar til at det ikke er mulig å oppnå at det enkelte medlem vil få samlede pensjonsytelser fra folketrygden og pensjonsordningen som eksakt utgjør med pensjonsnivået i pensjonsplanen.

Pensjonsinnretningene må fastsette premien på forhånd ut fra den ytelse som pensjonsordningen skal dekke, og er avhengige av å gjøre forenklende forutsetninger om størrelsen på folketrygdytelsene. Disse forenklende forutsetningene må gjøres gjeldende for samtlige av medlemmene, og medfører at enkelte medlemmer oppnår fordeler mens andre blir skadelidende. Det er bare mulig å oppnå at samlede ytelser i gjennomsnitt blant pensjonsordningens medlemmer blir tilnærmet riktig. Følgende begrensninger for fastsettelse av beregnet folketrygd kan gi opphav til slike avvik:

- grunnpensjon kan etter arbeidsgivers valg fastsettes enten som for enslige eller som for gifte, men etter like regler for samtlige medlemmer
- bestårsregelen kan ikke hensyntas
- antatt sluttpoengtall kan ikke baseres på historiske opplysninger, men må baseres på pensjonsgrunnlaget ved nådd pensjonsalder.

Et annet forhold som kan gi avvik fra pensjonsplanen er en varierende praksis blant pensjonsinnretningene mht. om det skal benyttes gjeldende grunnbeløp i folketrygden (G) til enhver tid ved fastsettelse av premier og ytelser. Ytelser fastsatt på grunnlag av antatt folketrygd avhenger som kjent både av lønn og G. Ytelsene skal i henhold til foretakspensjonsloven justeres når lønnen justeres, og det skal foretas nye beregninger av premien. Det er likevel en utbredt praksis for å la ytelsene være uendret når G endres i perioder der lønnen ligger fast. Dersom ytelsene justeres jevnlig for endringer i G vil ytelsene gradvis reduseres for det tilfelle at lønnen ligger fast.

Omtale av foretakspensjonsordninger

Det står i avsnitt 5.1.1 (Noen utviklingstrekk) følgende:

(...) Opprettelse av pensjonsordning har således vært en sak for den enkelte foretak, og ved å bestemme pensjonsnivå og øvrige egenskaper ved pensjonsordningen fastla foretakene generelt sett også kostnadsnivået for pensjonsordningen. Helt fritt har foretakene likevel ikke stått. Gjennom skatte- og pensjonslovgivningen ble det tidlig stillet en del myndighetskrav og satt grenser for hvor store pensjonskostnader som kunne gi skattefradrag.

Videre heter det:

(...) Forut for vedtagelsen av innskuddspensjonsloven i november 2000 var det heller ikke åpnet for etablering av skattegunstige tjenstepensjonsordninger utformet på annen og mindre kostnads-krevende måte enn ytelsesbasert foretakspensjon.

Og endelig sies det i avsnitt 5.2.1 (Behovet for fleksibilitet i pensjonsmarkedet):

(...) I motsetning til innskuddspensjonsloven har imidlertid foretakspensjonslovens regelverk ikke gitt foretakene nødvendig fleksibilitet når det gjelder utforming av forsikringsbaserte pensjonsordningers pensjons- og kostnadsnivå og øvrige egenskaper (...).

Finanstilsynet vil i tilknytning til det som anføres ovenfor om kostnadskrevende ytelsesbaserte pensjonsordninger og generelt manglende fleksibilitet, bemerke at regelverket for ytelsesbaserte pensjonsordninger er utformet slik at foretakene gis stor frihet når det gjelder hvilke pensjonsdekninger som skal inngå i pensjonsplanen, og dermed også vilkårene for og omfanget av pensjonsytelsene. Det er for eksempel adgang til etablering av ordninger som sikrer et bestemt beløp pr. medlem (fastsatt i forhold til folketrygdens grunnbeløp). Det er videre betydelig grad av frihet når det gjelder fastsettelse av pensjonsnivå, og dermed også hvilket kostnadsnivå foretaket blir belastet. I tilknytning til det første siterte avsnittet ovenfor, skal det bemerkes at grenser for skattefradrag ikke har vært knyttet til størrelse på pensjonskostnadene, men til ytelsesnivået.

Nivå på avkastningsgarantier

Det står i avsnittene 5.4.3 femte ledd og 5.6.2 tredje ledd i lovutredningen at i eksisterende porteføljer ligger gjennomsnittlig avkastningsgaranti på om lag 3,5 prosent knyttet til de ytelsesbaserte foretakspensjonsordningene.

Finanstilsynet bemerker at gjennomsnittlig avkastningsgaranti har vist en nedgang de senere årene, og at gjennomsnittlig avkastningsgaranti for premiebetalende kollektivordninger antas å ligge på om lag 3,2 prosent i begynnelsen av 2013. For de to største pensjonsinnretningene med privat kollektiv pensjon (DNB Liv og Storebrand Liv) vil rentegarantien ligge på om lag 3,3 prosent dersom man hensyntar samtlige forpliktelser i kollektivporteføljen.

Kostnadsbelastning i utbetalingsperioden

Det står i lovutredningen avsnitt 5.6.4 (Dekning av kostnader ved forvaltning av pensjonsordningen) annet ledd følgende:

I standardmodellen er utgangspunktet – som hittil – at kostnader til administrasjon og forvaltning av tjenstepensjonsordningen skal dekkes årlig av foretak som tillegg til årlig premie (lovutkastet § 4-11 første ledd). Dette gjelder så lenge pensjonsordningen består selv om forbindelsen mellom foretaket og arbeidstakeren, men ikke mellom pensjonsinnretningen og arbeidstakeren, normalt vil brytes ved

uttak av pensjon. En del kunne derfor tale for at kostnader knyttet til utbetalingsperioden bør belastes foretaket som et engangsbeløp, men lovutkastet § 4-11 viderefører gjeldende praksis med årlig kostnadsbelastning av foretaket (foretakspensjonsloven § 9-2 første ledd). Kostnader knyttet til forvaltningen av pensjonsbevis utstedt til fratrådte arbeidstakere, skal derimot dekkes dels av en administrasjonsavsetning knyttet til pensjonsbeviset, og dels ved fradrag i årlig avkastning av pensjonsbeholdningen knyttet til pensjonsbeviset (lovutkastet § 6-8 tredje og fjerde ledd og § 6-9 første ledd). Det vises til avsnitt 6.10 nedenfor.

Finanstilsynet vil bemerke at den beskrivelse av gjeldende praksis om årlig kostnadsbelastning av foretaket er korrekt for så vidt gjelder pris for rentegaranti. Når det derimot gjelder administrasjons- og forvaltningskostnader for fripoliser utgått fra kollektive pensjonsordninger skal disse som en hovedregel belastes pensjonsordningens administrasjonsreserve, som normalt vil være tilstrekkelig til å dekke alle fremtidige kostnader knyttet til løpende pensjoner. Det er etter fastsettelsen av ny livsforsikringslovgivning likevel adgang til å kombinere belastning av administrasjonsreserven med årlig kostnadsbelastning av foretaket (for administrasjons- og forvaltningskostnader). Flere pensjonsinnretninger har valgt en slik kombinasjonsløsning.

I lovutredningen er det lagt opp til at det skal avsettes administrasjonsreserver når pensjonsbeviset er utstedt fra en ordning etter standardmodellen, mens det ikke er slikt krav ved utstedelse fra en ordning etter grunnmodellen. Dette er gjort for å unngå krav om balanseføring for pensjonsordninger etablert etter grunnmodellen. Finanstilsynet stiller spørsmål ved om det likevel kan være uheldig med to regelsett for avsetning til administrasjonsreserve og kostnadsbelastning for pensjonsbevis avhengig av hvilken modell pensjonsbeviset er utgått fra. Dette gjelder spesielt for det tilfelle at rentegaranti etter foretakets valg inngår i en pensjonsordning etablert etter grunnmodellen.

Del II Kommentarer til lovutkastet

Lovutkastet § 2-1. *Adgang til å opprette pensjonsordning*

Finanstilsynet har ved flere anledninger, bl.a. i høringen til NOU 1998: 1, påpekt at henvisningen i foretakspensjonsloven § 6-6 (tidligere § 6-7) annet ledd til § 6-3 første ledd ikke er korrekt. Henvisningen skulle vært til § 6-3 annet ledd første punktum. Det at det ikke er henvisning til § 6-3 annet ledd, kan forstås slik at det for premiefritak ikke er gitt karenbestemmelser. Det ble derfor reist spørsmål ved om dette innebærer at det er ment å være avtalefrihet mht. når premiefritak skal begynne å løpe, slik at starttidspunktet for premiefritak i avtalen kan settes langt senere enn starttidspunktet for uførepensjonen. Uførepensjonisten vil da få reduksjon i fortsatt opptjening av de øvrige ytelser i henhold til pensjonsplanen.

Lovutkastet § 2-1 annet ledd første punktum angir at foretaket skal tegne forsikring som gir rett til premiefritak ved uførhet i samsvar med uføregraden. Det fremgår av spesialmerknadene at bestemmelsen skal svare til foretakspensjonsloven § 2-1 annet ledd annet punktum og § 6-6 første ledd første punktum. Finanstilsynet har merket seg at det i forarbeidene til bestemmelsen ikke er vist til foretakspensjonsloven § 6-6 annet ledd. Vi ser at § 6-6 annet ledd henviser til bestemmelser som gjelder uførepensjon, som skal utredes i en senere lovutredning. Men regelen om at premiefritaket skal reduseres i forhold til uføregraden, er videreført fra § 6-6 annet ledd. På bakgrunn av den uklarhet som har vært om avtalefrihet for starttidspunktet for premiefritak, vil Finanstilsynet tilrå at det av loven, i hvert fall av forarbeidene, klart fremgår når premiefritakets starttidspunkt skal være.

I tilknytning til det ovennevnte kan det reises spørsmål ved om det i spesialmerknadene til § 4-14 første ledd (som gjelder kostnader mv. som kommer i tillegg til de årlige premier etter § 4-12, herunder premie for premiefritak ved uførhet) burde ha vært en henvisning til foretakspensjonsloven § 6-6 (på lik linje med spesialmerknadene til lovutkastet § 4-6).

Lovutkastet § 4-18. Delingstall

Som det fremgår av høringsbrevet, har Finanstilsynet sett behov for å redegjøre nærmere for enkelte problemstillinger knyttet til forslaget om bruk av delingstall, herunder seleksjonseffekter (som ikke er omtalt i lovutredningen).

Nærmere om seleksjonseffekter

En problemstilling som i denne forbindelse ikke er tatt opp i utredningen, er seleksjon. Innstillingen gir inntrykk av at man ved fastsettelse av delingstall tar utgangspunkt i dødeligheten blant medlemmene i forsikringsbestanden uten å ta hensyn til når det enkelte medlem tar ut pensjon. Det er imidlertid ikke opplagt at for eksempel dødeligheten blant de 62-åringene som tar ut pensjon, er den samme som blant dem som ikke tar ut pensjon. Hvis det er slik at de som velger å ta ut tidlig pensjon har høyere dødelighet enn totalbestanden, vil de som tar ut pensjon senere, ha lavere dødelighet enn totalbestanden og burde derved få lavere pensjon. Det har fra arbeidstakerhold vært nevnt "slitne arbeidstakere" som ønsker å pensjonere seg tidlig. Det er nettopp disse som forventningsmessig har høyere dødelighet og som ville fått en høyere pensjon hvis man i reglene for levealdersjustering åpnet for muligheten for at de har høyere dødelighet, og av den grunn burde kunne få høyere pensjon.

Ideelt sett burde det tas hensyn til slike seleksjonseffekter ved levealdersjusteringen. Inntil man har fått mer erfaringer med fleksibelt pensjonsuttak, er det imidlertid vanskelig å si noe om hvordan seleksjonseffektene vil virke; hvem er det som tar ut pensjon tidlig, og hvem gjør det sent? De "slitne" med antatt høy dødelighet er en opplagt gruppe til å ta ut tidlig pensjon. En annen mulig gruppe er de som har klare tanker om hva de vil gjøre i sin pensjonisttilværelse og som ønsker å få frigjort tid til andre aktiviteter. Disse har antagelig god helse og lav dødelighet og vil derved kunne motvirke den seleksjonsvirkningen de "slitne" representerer.

Seleksjonseffekten vil kunne være konjunkturavhengig. I dårlige tider med høy arbeidsløshet vil arbeidstakere kunne oppleve å bli presset til tidlig pensjonering selv om de primært ønsker å fortsette å arbeide. Derved vil gruppen av medlemmer som tar ut tidlig pensjon, kunne bli annerledes sammensatt.

Et ytterligere aspekt er at medlemmer i lavlønnsyrker neppe vil ha råd til tidlig pensjon. Dette vil kunne føre til lav gjennomsnittlig dødelighet blant dem som tar ut pensjon tidlig, i og med at folk med god økonomi har lavere dødelighet.

Slike betraktninger er ikke omhandlet i lovutredningen. Formuleringen av § 4-18 annet ledd er relativt vid, men det er mulig at den bør være enda videre. Spesielt er det usikkerhet ved om en justeringsfaktor vil være tilstrekkelig. Uansett er det viktig at muligheten for slike seleksjonseffekter blir studert og hensyntatt i en eventuell levealdersjustering når man har fått mer data.

Utarbeidelse av delingstall

Utvalget foreslår at det ved beregning av pensjonsytelsene på utbetalingstidspunktet skal foretas en levealdersjustering basert på folketrygdens delingstall til enhver tid. Det er åpnet for bransje-relaterte justeringer av delingstallene, jf. punkt 2 i høringsbrevet.

I lovutredningen kapittel 12 side 146 står det:

Videre må bransjen som sådan bruke en del ressurser innledningsvis for å utarbeide en bransjestandard for justering av folketrygdens delingstall i forhold til avvik i forventet levetid mellom populasjonen i tjenstepensjonsordningene og befolkningen for øvrig. Det antas at dette arbeidet vil kreve mest ressurser i en innledningsfase før systemet er på plass. Det vil imidlertid også kreve noe arbeid, men begrensede ressurser, i forbindelse med oppfølging av dette over tid.

Finanstilsynet antar at en vil måtte påregne at dette arbeidet vil bli betydelig mer komplisert enn det som antas i lovutredningen. Bare å se på forventet levealder er utilstrekkelig. Som det framgår av høringsbrevet, er det som er relevant at pensjonsbeløpet bestemmes ut fra alder og pensjonsbeholdning som er slik at forventet kontantverdi av pensjonsutbetalingene blir lik pensjonsbeholdningen, uten å gå veien om folketrygdens delingstall. En modell basert på delingstall bør uansett utredes nærmere, bl.a. hvordan man skal kombinere kjønnsavhengig dynamisk tariff med kjønnsnøytrale delingstall.

Lovutkastet § 4-21. Årlig avkastning. Regulering av pensjoner

Forsikret ytelse

Det uttales i spesialmerknadene til lovutkastet § 4-21 at for et medlem som lever lenger enn det som er lagt til grunn ved beregningen av den årlige pensjonsytelsen, vil pensjonsbeholdningen bli brukt opp. Videre uttales at pensjonsinnretningen deretter må dekke ytelsene "*fordi dette er en forsikret ytelse*". Finanstilsynet vil som en generell kommentar påpeke at i en tjenstepensjonsordning (altså i en "tradisjonell forsikring") vil pensjonsbeholdningen som kjent aldri bli brukt opp, da tilførselen av dødelighetsarv (i henhold til det forsikringstekniske beregningsgrunnlaget) dekker opp for at medlemmet lever lenger enn forutsatt ved pensjonsberegningen på uttakstidspunktet. I slike tilfeller har man følgelig en "forsikret ytelse" i tradisjonell forstand.

Fastsettelse av reguleringstillegg

Det regelverk som ble avløst av foretakspensjonsloven ("1968-forskriften") åpnet for at reguleringstillegg til pensjoner under utbetaling enten ble dekket år for år eller ved varig sikring ved engangspremie. Finanstilsynet oppfordret den gang pensjonsinnretningene til å påse at situasjoner med bortfall av reguleringstillegg ble unngått. Det var med andre ord ønskelig med en varig sikring av pensjonsøkningen. Ved innføring av foretakspensjonsloven i 2001 ble det slått fast at varig sikring av pensjonsøkningen skulle være det eneste tillatte, nettopp for å unngå de åpenbart uheldige sider ved at pensjonistene får sine ytelser redusert til de opprinnelige pensjonsbeløpene. En sikring ved engangspremie er i alle henseender en meget enkel løsning for pensjonsinnretningene, både rent forsikringsteknisk og systemteknisk.

Finanstilsynet forstår det slik at det ikke i noen situasjoner skal være mulig å sikre regulerings-tillegg til medlemmets pensjonsytelse i utbetalingsperioden ved engangspremie. Det skal ikke være adgang til å sikre varige pensjonsøkninger.

Paragrafens tredje ledd lyder:

Dersom regelverket ikke inneholder bestemmelse som nevnt i annet ledd, skal årlig avkastning av midlene i det enkelte medlems pensjonsbeholdning i utbetalingsperioden utbetales som tillegg til medlemmets pensjonsytelse i påfølgende år. Når annet ikke er avtalt mellom medlemmet og pensjons-innretningen, skal avkastning som vil gi tillegg til pensjonsytelsen på mer enn en regulering av pensjonsytelse i samsvar med alminnelig lønnsvekst, deretter fratrasket 0,75 prosent, tilføres medlemmets pensjonsbeholdning og benyttes til tilsvarende tillegg til pensjoner som vil bli utbetalt i etterfølgende år.

Vi bemerker at i de to uthevede forekomstene av **år** er det uklart om det menes entall eller flertall. Dette kan enkelt klargjøres ved å sette "det" eller "de" foran hhv. "påfølgende/etterfølgende". I avsnitt 6.8 og i spesialmerknadene i kapittel 12 benyttes passusen "*det påfølgende året*".

Lovutkastet § 5-8. Avkastningsgarantier

Det står i § 5-8 tredje ledd at en avtale om avkastningsgaranti kan gjelde gjennomsnittlig avkastning for en periode på inntil fem år. Videre uttales det i allmenmotivene avsnitt 5.4.5 følgende:

For mange arbeidstakere vil det være summen av en avkastning utover null prosent som over tid tilføres kapitalen i opptjeningstiden som vil være avgjørende. Avkastningen i det enkelte år er isolert sett ikke av så stor interesse så lenge det ikke skjer en reduksjon av pensjonsbeholdningen. Det foreslås derfor at avkastningsgaranti utover null prosent enten kan utformes som en årlig garanti eller som en garanti for en gjennomsnittlig avkastning i løpet av et nærmere bestemt antall år. Sistnevnte mulighet vil kunne redusere kostnadene knyttet til en avkastningsgaranti utover null prosent og således kanskje åpne for at flere foretak ut fra lønnsvegne kan ta seg råd til en slik utvidet garanti.

Det er ikke gitt en omtale av hvilke konsekvenser dette får for forsikringsselskapet for det tilfelle at avkastningen i perioden er lavere enn tre prosent (eventuelt en høyere eller lavere prosentgrense fastsatt av Finanstilsynet). Denne type problemstillinger er omtalt i tidligere utredninger, bl.a. i Finansdepartementets høringsnotat til livsforsikringsforskriften av 30. juni 2006 (datert 3. april 2006) og Finanstilsynets brev av 13. september 2010 til departementet.

Lovutkastet § 6-1. Opphør av medlemskap

Det står i § 6-1 første ledd at "[e]t medlem som slutter i foretaket uten samtidig å ta ut alderspensjon fra ordningen, opphører ved fratredelsen å være medlem av pensjonsordningen".

Det kan her reises spørsmål om hva som skjer hvis medlemmet har tatt ut gradert pensjon og så slutter i foretaket. Skal da hele pensjonsbeholdningen for medlemmet forbli i pensjonsordningen og foretaket ha plikt til å regulere den delen av pensjonsbeholdningen som ikke er omregnet til gradert pensjon? I så fall bør en arbeidstaker eldre enn 61 år, som slutter i foretaket, for å gå over i annen stilling, ta ut noe pensjon for å sikre seg at arbeidsgiver regulerer resten av pensjonsbeholdningen.

Presiseringer i lovteksten

Lovutkastet § 1-2 (Definisjoner) definerer klart en del terminologi benyttet i lovutkastet. På andre områder virker imidlertid utkastets formuleringer noe upresise. I det følgende gis noen eksempler:

Lovutkastet § 3-4 annet ledd: "*Forsikringsloven*" skal erstattes med "*Forsikringsvirksomhetsloven*". Og tilsvarende i § 6-4 første ledd.

Lovutkastet § 4-4 første ledd: Innholdet i parenteser bør muligens være "*det forsikringstekniske beregningsgrunnlaget*" (jf. § 1-2 første ledd bokstav e), dette for å lette forståelsen.

Lovutkastet § 4-8 annet ledd: Passusen "*som har uttatt full pensjon*" bør erstattes med "*som har tatt ut full pensjon*". Og tilsvarende i § 4-18 annet ledd og § 4-21 annet ledd.

Lovutkastet § 4-17 (Årlig alderspensjon) første ledd første punktum lyder: "*Årlig alderspensjon beregnes på grunnlag av medlemmets pensjonsbeholdning på uttakstidspunktet.*"

Det kan her reises spørsmål om hva som menes med uttak. Ordlyden gir her inntrykk av at det menes at medlemmet begynner å få utbetalt alderspensjon. I spesialmerkene til § 4-6 annet ledd (side 155) står det imidlertid: *Videre er det bare medlemmer som ikke har begynt å utta alderspensjon som vil få tilført dødelighetsarv etter denne bestemmelsen.* Her får man inntrykk av at uttak foregår så lenge man får utbetalt pensjon.

Lovutkastet § 5-5 (Individuell investeringsportefølje) annet og fjerde ledd. Her introduseres uttrykket "*kontohaveren*", et uttrykk som ikke brukes andre steder i lovutkastet, det inngår heller ikke i § 1-2 (Definisjoner).

Lovutkastet § 6-9 (Uttak av pensjon). Vi antar at det i annet ledd bør hete: "*foretas gradert uttak etter § 4-19 annet og tredje ledd ...*", dvs. at ordet *i* erstattes med *etter*.