



Finansdepartementet
Postboks 8009 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.
13/42 KSJ

Vår ref.
13/170-13 665.20/ELBA

Dato:
Oslo, 08.04.2013

Høring - NOU 2013:3 Pensjonslovene og folketrygdreformen III og Finanstilsynets høringsnotat 8. januar 2013 om håndtering av levealdersrisiko i ny lov om kollektiv tjenstepensjonsforsikring

Landsorganisasjonen i Norge viser til departementets brev av 11.01.13 angående ovennevnte. LO har valgt å dele høringssvaret i to, der del 1 er knyttet til Banklovkomisjonens forslag og del 2 er Finanstilsynets høringsnotat.

DEL 1: Banklovkomisjonens forslag: Forholdet mellom ny tjenstepensjonslov og ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger

LO viser til høringssvaret som ble gitt i forbindelse med Banklovkomisjonens andre utredning NOU 2012:13, der vi sluttet oss til hovedelementene i forslaget til ny lov om tjenstepensjon. I NOU 2013:3 Pensjonslovene og folketrygdreformen III denne utredningen suppleres disse med overgangsregler fra gammel til ny tjenstepensjon. Det foreslås også visse revisjoner i lovens øvrige regelverk.

Ved ikraftsettelsen av en ny tjenstepensjonslov vil forholdet mellom den nye loven og eksisterende ytelsesbaserte pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven kunne håndteres ved overgangsregler utformet ut fra ulike utgangspunkter. Banklovkomisjonen skisserer tre ulike hovedalternativer:

- At det gjøres unntak i tjenstepensjonsloven som innebærer at loven ikke hindrer at eksisterende ytelsesbaserte ordninger videreføres
- At det legges til grunn at tjenstepensjonsloven også skal gjelde for pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven, og at ytelsesbaserte ordninger som ikke tilpasses kravene enten avvikles eller unntas fra reglene som skattegunstig behandling i skatteloven
- At det legges til grunn at tjenstepensjonsloven som hovedregel også skal gjelde for ny pensjonsopptjening i eksisterende pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven, og at det ved ikraftsettelsen av tjenstepensjonsloven gis overgangsregler som legger til rette for en mest mulig fleksibel overgang fra de eksisterende ytelsesbaserte ordninger og til nye forsikringsbaserte tjenstepensjonsordninger med sikte på at pensjonsordningen i hovedsak blir videreført på grunnlag av et regelverk i samsvar med tjenstepensjonsloven

LO støtter Banklovkommisjonen i at det er det tredje alternativet er det mest hensiktsmessige alternativet av disse for å sikre kontinuitet i pensjonsopptjeningen. Samtidig er det viktig å videreføre opptjeningen i ytelsesordningene for de som har mindre enn 15 år igjen. LO vil påpeke at en gjennomgang av foretakspensjonsloven, herunder spørsmålet om en ny form for ytelsesbasert tjenstepensjon, står på Banklovkommisjonens arbeidsprogram for 2013. Det er sendt eget brev til Finansdepartementet av 13. mars 2013 som ber om at oppdraget presiseres i eget mandat (vedlegg). Det er viktig at dette arbeidet slutføres i god tid før treårsfristen i lovutkastet i § 7-3 til å endre pensjonsplanen i samsvar med tjenstepensjonsloven går ut, og at det ikke sinker gjennomføringen av tjenstepensjonsloven. LO er derfor tilfreds med at saken allerede er igangsatt, ved at Finansdepartementet har bedt Banklovkommisjonen om å utrede om det er ønskelig og mulig å etablere en form for ytelsesbasert kollektiv alderspensjon tilpasset ny aldersopptjening i folketrygden.

Fleksibel overgang til ny tjenstepensjonslovgivning

Ved ikraftsettelsen av tjenstepensjonslovens regelverk for kollektiv pensjonsforsikring generelt, vil det i dette alternativet legges til rette for en mest mulig fleksibel overgang fra eksisterende ytelsesbaserte pensjonsordninger og til forsikringsbaserte tjenstepensjonsordninger etter tjenstepensjonsloven. Overgangsordningen vil legge til rette for kontinuitet i de eksisterende pensjonsordningenes medlemskap og virksomhet. Etter at tjenstepensjonsloven er trådt i kraft vil pensjonsordningene framstå som en fortsettelse av de eksisterende foretakspensjonsordningene. Medlemmenes rett til opptjent pensjon vil da bli videreført i pensjonsordningen og utgjøre et grunnlag for videre pensjonsopptjening i samsvar med opptjeningsordningen i tjenstepensjonsloven. Innenfor pensjonsordningen vil opptjent pensjon for den enkelte arbeidstaker til enhver tid dermed utgjøre summen av ny og tidligere opptjening.

Banklovkommisjonen skisserer en overgangsordning for eksisterende pensjonsordning basert på følgende prinsipper:

1. Ny pensjonsopptjening baseres på tjenstepensjonens regelverk
2. Et grunnlovsværn etableres for opptjening før tjenstepensjonen trådte i kraft
3. Allerede opptjent pensjon sikres ved en premiereserve med tilhørende tilleggsavsetninger. Dette overføres til en pensjonsbeholdning for det enkelte medlemmet, og videreføres adskilt og sideordnet med medlemmets nye pensjonsbeholdning
4. Forvaltningen av medlemmenes pensjonsbeholdninger i pensjonsinnretningen foregår deretter etter reglene i tjenstepensjonsloven
5. Pensjonsbeholdningene tilføres årlig en forholdsmessig andel av avkastning og dødelighetsarv
6. Uttak av pensjon etter tjenstepensjonslovens regler baseres på summen av årlige pensjonsytelser som medlemmene har opptjent før og etter tjenstepensjonslovens og ny pensjonsplans ikraftsettelse

LO støtter Banklovkommisjonen i at en overgangsordning basert på prinsippet om fleksibel overgang fra ytelsesbasert foretakspensjon til den nye tjenstepensjonslovgivningen og sammenkobling av pensjonsrettigheter opptjent før og etter tilpasning av pensjonsordningens pensjonsplan til tjenstepensjonsloven, vil legge til rette for videre opptjening uten massiv utstedelse av fripoliser. Det forutsetter imidlertid at det ikke gjenstår gjeld fra manglende betalt premie og kapital i ytelsesordningene som belastes fremtidig opptjening i hybridordningene. Ellers vil bedriftene terminere ytelsesordning, utstede fripoliser og gå for rene innskuddsordninger.

I det følgende vil LO komme med kommentarer til lovforslagene knyttet til punktene skissert over.

Om grunnlovsvernet

Det er viktig for LO av grunnlovsvernet etter Grunnlovens § 97 om at "Ingen Lov maa gives tilbakevirkende Kraft", slik at retten til allerede opptjent pensjon i pensjonsordninger i privat sektor ivaretas. LO støtter Banklovkommisjonens tolkning av grunnlovsvernet, og vil understreke at det er selskapene som har inngått forpliktelsene som har hovedansvaret for opptjent livsvarig pensjon i eksisterende ordninger når premien er betalt (se nedenfor).

Om allerede opptjent pensjon

Et sentralt prinsipp i overgangsordningen som foreslås er at allerede opptjente pensjonsrettigheter skal videreføres i den nye pensjonsordningen som er tilpasset tjenstepensjonsloven. Pensjonsbeholdningen knyttet til gammel opptjening skal holdes adskilt fra pensjonsbeholdningen etter ny opptjening etter at tjenstepensjonsloven er trådt i kraft.

LO mener Banklovkommisjonen i flere av forslagene lar livselskapenes situasjon overstyre hensynet til å lage en forsikret tjenstepensjonsordning som spiller sammen med folketrygden og AFP:

Flere av livselskapene har satt for lav premie til å dekke opp for "levealdersrisikoen" (risiko for livselskapene). LO mener det er viktig at livselskapenes gamle gjeld knyttet til dette ikke må kunne overføres til de nye ordningene. LO viser til merknaden fra LO og flere sidene 43 og 44 om at problemene knyttet manglende pensjonskapital i dagens ytelsesbaserte ordninger skyldes bruk av feil dødelighetstariffer i livselskapene.

Banklovkommisjonen skisserer opptappingsplaner som skal sikre kapitaltilførsel. LO viser til merknaden til LO og flere side 96 om at denne tilførselen ikke må gå over for mange år, slik at perioden pensjonistene fratas muligheten til å få tilført overskudd som øker pensjonene ikke blir for lang.

LO er inneforstått med at opppreserveringsbehovet er betydelig, men vil foreslå at en videre opptappingsplan bør begrenses til for eksempel tre år videre fra og med regnskapsåret 2013.

LO viser til merknadene side 74, 75 og 93 til LO, NHO og flere, og støtter ikke forlagene til endret modell for overskuddstildeling og endret bruk av tilleggsavsetninger i forbindelse med pensjonsopptjening før loven trådte i kraft. Det vil uansett ikke være akseptabelt at tilleggsavsetninger og andre reserver som er kundemidler kan brukes til å dekke opp et ansvar som uomtvistelig er forsikringsselskapenes. Tilleggsavsetninger er kundefordelte midler som er avsatt for å dekke manglende avkastning, ikke for manglende premie for økt levealder. Problemet er oppstått ved at enkelte selskaper har tatt en risiko ved å ta for lav premie, mens andre har opptrådt mer ansvarlig. Redningsplanker for slik adferd skaper svært uheldige insentiver i forsikringsnæringen, og vil skade en seriøs konkurranse mellom selskaper.

LO viser til slutt til merknadene side 92 og 93 til LO og flere om manglende synliggjøring av effekter og konsekvenser av de forslagene som fremmes. Dette ville bidratt til å synliggjøre i hvilken grad forslagene har positive konsekvenser for foretak, arbeidstakere og fripoliseinnehavere, og ikke bare de positive effektene for livselskapenes soliditet.

Ny opptjening og oppbygging av pensjonsbeholdning

Opptjeningen i ytelsesbaserte pensjonsordninger er basert på et prinsipp om stigende premie

med alder (lineær opptjening). Virkningen av å slutte eller avbryte opptjeningen er forholdsmessig større for arbeidstakere med få år igjen til opptjeningsalderen.

LO støtter Banklovkommisjonen i at foretaket og pensjonsinnretningen kan avtale at ny pensjonsopptjening for arbeidstakere med få år igjen til opptjeningsalder på særlige vilkår skal bygge på tidligere pensjonsplan. Dette gjelder medlemmer født i 1962 eller tidligere og som ikke har nådd opptjeningsalderen eller ikke har full tjenestetid ved nådd opptjeningsalder.

LO mener Banklovkommisjonens forslag til nytt tjenesteprodukt har flere positive trekk og at disse modellene kan bli gode alternativer til både dagens foretakspensjonsordninger og innskuddspensjonsordninger. På den annen side bør ikke muligheten for de virksomhetene som ønsker å videreføre en tilpasset ytelsespensjon for sine arbeidstakere stenges. Slik ordninger kan for eksempel være ytelsesbaserte ordninger etter modell fra AFP-ordningen, Tines ordning eller offentlig sektor. I tillegg bør virksomheter som har lukkede ytelsesbaserte ordninger kunne få videreføre disse for alle sine ansatte som er medlemmer i denne ordningen, også de som har mer enn 15 år igjen til pensjonsalder. Regelverket må åpne for slike tilpasninger, for å unngå tidkrevende endringsprosesser i lukkede ordninger som likevel vil bli avvirket. LO er derfor tilfreds med at Finansdepartementet har bedt Banklovkommisjonen om å utrede om det er ønskelig og mulig å etablere en form for kollektiv alderspensjon tilpasset ny alderspensjonsopptjening i folketrygden.

Uførepensjon og etterlatteytelser

Utkastet til tjenestepensjonslov gjelder alderspensjon og er en tilpasning til alderspensjonssystemet i ny folketrygd. Lovutkastet omhandler ikke uføre- og etterlatteordninger fordi folketrygdens uføre- og etterlatteordninger ikke er trådt i kraft eller arbeidet med dette ikke er ferdigstilt.

LO mener gjeldene regelverk om uføre- og etterlattepensjons må videreføres inntil det er mulig å foreta en tilpasning av pensjonslovene til ny folketrygd, og støtter Banklovkommisjonen i at dette skal gjelde uavhengig av om man velger Standardmodellen eller Grunnmodellen. I de nye tjenestepensjonene er det ikke noen nær sammenheng mellom alders-, uføre- og etterlattepensjoner. Ved overgang fra innskuddspensjon til de nye hybridene vil det oppstå behov for å styrke ytelser til etterlatte. Uføretrygden er lagt om, uten at regelverket for supplerende ytelser er utredet. Der er viktig at dette gjøres i neste fase av reformarbeidet.

Endringer i utkastet til tjenestepensjonsloven

I NOU 2012:13 foreslo Banklovkommisjonen i lovutkastet §§ 4-17 og 4-18 et system for levealdersjustering basert på folketrygdens delingstall og levealdersjusteringssystem. Det ble foreslått at livforsikringsbransjen kunne fastsette en justeringsfaktor som tok hensyn til avviket mellom dødeligheten som pensjonsinnretningene legger til grunn to sin populasjon og levealderutviklingen som er lagt til grunn for befolkningen generelt. Banklovkommisjonen har på grunnlag av høringsrunden etter NOU 2012:13 sett på disse paragrafene på nytt.

Banklovkommisjonen ser at det er behov for å bygge et system for levealdersjustering direkte på beregninger av forventet gjenstående levetid ved uttak av pensjon, basert på forskjeller i ulike årskulls levealder og nøytralt uttak i forhold til medlemmets uttaksalder.

LO er bekymret for at konsekvensen av innføring av kjønnsnøytral premie og ytelse ikke er tilstrekkelig utredet. Dersom det skal beregnes en risikopremie bør denne betales i opptjeningstiden, og ikke påvirke utbetalingstiden.

LO viser også til eget høringssvar (del 2) om Finanstilsynets høringsnotat om håndtering av levealdersrisiko.

Øvrige kommentarer til regelverket

LO ser behov for å understreke at de nye tjenstepensjonene skal bidra til å lette mobiliteten i arbeidsmarkedet. LO mener derfor det er riktig at arbeidstakerne får med sin del av opptjent pensjonsbeholdning selv om de har kortere ansiennitet enn 12 måneder i foretaket.

Bestemmelsen om at arbeidstaker i mindre enn 20 % stilling ikke har krav på å være med i tjenstepensjonsordningen reflekterer ikke de endringene som har skjedd i arbeidsmarkedet. Arbeidsgiver bør være pliktig å melde inn alle arbeidstakere som mottar lønn, uavhengig av stillingsprosent.

Videre fastsetter loven at arbeidstakere med permisjon, som forutsettes å gjenoppta arbeid i foretaket, skal være medlem i pensjonsordningen i permisjonstiden. Men permitterte skal være medlemmer kun om regelverket fastsetter dette. LO mener permitterte skal likestilles med arbeidstakere med permisjon, og det må fremkomme av lovverket at de skal være medlem av ordningen. Premien skal da beregnes på grunnlag av den lønn arbeidstakerene ville hatt dersom de ikke hadde vært permittert.

Det bør også være mulig å åpne for at arbeidstakere, som ønsker det, skal kunne innbetale til pensjonsordningene også der to tredjedeler av arbeidstakerne ikke ønsker dette. Mange vil jobbe i bedrifter som har minimumsordninger og mange av de ansatte kan være i livsfaser der slik sparing ikke passer. De individuelle ordningene er ikke et konkurransedyktig produkt på grunn av høye gebyrer og kostnader.

LO har merket seg at Banklovkommisjonen vurderte at det ikke tillå kommisjonens arbeidsoppgave på å foreslå endringer i Lov om obligatorisk tjenstepensjon. LO ber om at Banklovkommisjonen, i forbindelse med sin neste utredning, får i oppgave å foreslå konkrete forslag til endringer av minstekravene i OTP slik at loven blir mer i samsvar med ny tjenstepensjonslov.

Avslutningsvis ønsker LO å påpeke at utredningen har fått en alt for kompleks form, noe som gjør det vanskelig å se helheten i forslagene som fremmes. Dokumentet og også selve lovteksten har et tungt og lite tilgjengelig språk. Temaet i seg selv er komplisert nok, og det gjør det enda mer viktig at utredningen og lovteksten skrives på en pedagogisk og forståelig måte. Endringer, overgangsregler og nye parallelle produkter gjør det ytterligere vanskelig for den enkelte arbeidstaker å ha god oversikt over sine pensjonsrettigheter.

DEL 2: Finanstilsynets høringsnotat om håndtering av levealdersrisiko

Finansdepartementet har bedt om at Finanstilsynet vurderer og utarbeider et høringsnotat der man vurderer forslag til lovbestemmelser for en eller flere alternative metoder for hvordan opptjent pensjonskapital kan omregnes til årlige pensjonsytelser og behandles under utbetalingsperioden. Det er lagt til grunn at forslagene skal ivareta en forsvarlig forsikringsmessig håndtering av biometrisk risiko, det vil si levealdersrisikoen, og at levealdersrisikoen skal prises riktig.

I ytelsesbaserte pensjonsordninger der det er pensjonsytelsen som har vært fastsatt i pensjonsplanen, har premien for kvinner vært satt høyere enn for menn for å ta hensyn til forskjellen i risiko knyttet til antatt utbetalingstid ved livslange ytelser. For å sikre de samme ytelsene for kvinner som for menn vil derfor også premiereserven knyttet til livsvarige alderspensjonsytelser måtte være større for kvinner enn for menn.

Problemstillingen om kjønnsnøytralitet i private pensjonsordninger ble også vurdert av det såkalte Kvildal-utvalget i NOU 2001:27 Om kjønnsnøytralitet i pensjonsordninger i privat sektor. Dette utvalget konkluderte blant annet med at pensjonsmessig likebehandling innebærer ordninger hvor årlige innbetalinger og årlige utbetalinger er like for de to kjønn, men at ulike årlige innbetalinger som gir like årlige utbetalinger er mer akseptabelt ut fra likestillingsmessige hensyn enn like årlige innbetalinger og ulike årlige utbetalinger for de to kjønn.

Finanstilsynet skisserer fire ulike modeller for hvordan pensjonskapital kan omregnes årlige pensjonsytelser:

1. Kjønnsnøytrale delingsstall, felles for bransjen
2. Beregning av et særskilt delingstall ut fra den enkelte portefølje
3. Fortsatt bruk av forpliktende dødelighetsgrunnlag for fastsettelse av pensjoner
4. Modifisert bruk av dynamisk dødelighetsgrunnlag

Problemet er at det ikke finnes optimale løsninger på dette innenfor rammen av dagens bedriftsbaserte tjenstepensjonsordninger. LO har gjennom en årrekke påpekt at forskjell i levealder mellom kvinner og menn, med dagens system for tjenstepensjon, innebærer at det enten må betales høyere premie eller gis lavere pensjon (eller flere år uten pensjon) for kvinner enn for menn. Brede pensjonsordninger vil gjøre det lettere å overføre pensjonsrettigheter ved skifte av arbeidsgiver, og disse ordningene vil gjøre det enklere å omfordele pensjonsmidler mellom kjønn og bransjer slik at en kan ha kjønnsnøytrale premier gjennom premieutjevning, slik en har i KLPs fellesordning. Dette har vært konklusjonen fra tidligere utredninger av problemstillingen i Banklovkommisjonens regi (NOU 2003:11, NOU 2003:28).

LO har merket seg at samtlige partier på Stortinget har sagt at det er uakseptabelt med kjønnsdifferensierte premier og ytelser. Hvis en mener dette, må en bidra til å etablere bredere pensjonsordninger. Samtidig vil en kunne bidra til mye bedre arbeidslinje og tilpasning til hyppige jobbskifter, fordi en unngår flyttinger mellom ordningene som øker kostnadene og reduserer de effektive pensjonsytelsene for samme premie/innskudd. Selv om det nye forslaget til tjenstepensjonslov reduserer innelåsningseffektene sammenliknet med dagens ordninger, vil en ikke eliminere problemene og en vil i praksis ikke oppnå et kjønnsnøytralt system. Det norske bedriftsbaserte systemet for tjenstepensjoner uten samarbeid og samordning mellom bedriftene er utdatert og overmodent for reform. I våre naboland er slike systemer for lengst etablert.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Ellen Stensrud
(sign.)

Stein Reegård
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.