



**NOU**

Norges offentlige utredninger **2009:13**

# Brede pensjonsordninger

**NOU**

Norges offentlige utredninger

**2009: 13**

# Brede pensjonsordninger

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. juni 2008.  
Avgitt til Finansdepartementet 5. juni 2009.

Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

Oslo 2009

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1022-5

---

07 Gruppen AS

## Til Finansdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 27. juni 2008 ble det oppnevnt et utvalg som skulle kartlegge private tjenstepensjonsordninger i Norge og i de øvrige nordiske land, og redegjøre for hvordan tjenstepensjonssystemene virker sammen med landenes offentlige trygdesystem. Med utgangspunkt i kartleggingen skulle utvalget vurdere ulike alternativer for å organisere et system for tjenstepensjonsordninger som fremmer bedre innflytelse for arbeidslivets parter, økt bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier, økt mobilitet i arbeidslivet og lavere driftskostnader. Utvalget legger med dette frem sin utredning.

Oslo, 5. juni 2009

Jon M. Hippe  
leder

Ingrid Andresen	Per Øystein Eikrem	Mari Cecilie Gjølstad
Ørnulf Kastet	Torill Lødemel	Sissel Monsvold
Bjørn Myhre	Else Margrethe Nergård	Erik Orskaug
Stein Reegård	Alf Erling Risa	Sissel Rødevand
	Pål Einar Skarsbak	

---

Knut Håkon Brox  
Geir Veland  
Marius B. Østli



# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	7	4.1.2	Premie og kapital i tjenestepensjonsordningene .....	42
1.1	Pensjonssystemene i Norge og Norden .....	7	4.1.3	Omdanning fra ytelse til innskudd	42
1.2	Bredere pensjonsordninger i Norge .....	10	4.2	Tjenestepensjonsordningenes utforming .....	43
<b>2</b>	<b>Bakgrunn og problemstillinger</b> ..	15	4.2.1	Innskuddssatser og ytelsesnivåer .	43
2.1	Oppnevning og mandat .....	15	4.2.2	Supplerende deknninger .....	44
2.2	Utvalgets sammensetning .....	15	4.3	Markedsstruktur og organisering .	45
2.3	Sentrale problemstillinger og utredningens struktur .....	16	4.3.1	Markedsandeler i det private tjenestepensjonsmarkedet .....	45
<b>Del I</b>	<b>Pensjonssystemene i Norge og Norden</b> .....	19	4.3.2	Markedet for fripoliser og pensjonskapitalbevis .....	46
<b>3</b>	<b>Det norske pensjonssystemet</b> ..	21	4.3.3	Avtalefesting .....	46
3.1	Folketrygden .....	21	<b>5</b>	<b>Tjenestepensjonssystemene i Norden</b> .....	47
3.1.1	Dagens alderspensjon i folketrygden .....	21	5.1	Pensjonssystemet i Sverige .....	47
3.1.2	Reform og ny alderspensjon i folketrygden .....	22	5.1.1	Det offentlige pensjonssystemet ..	47
3.2	Avtalefestet pensjon (AFP) .....	24	5.1.2	Tjenestepensjonssystemet .....	47
3.2.1	Dagens AFP-ordninger .....	25	5.2	Pensjonssystemet i Danmark .....	50
3.2.2	Ny AFP-ordning .....	25	5.2.1	Offentlige og lovbaserte pensjonsordninger .....	50
3.3	Det offentlige tjenestepensjonssystemet .....	26	5.2.2	Tjenestepensjonssystemet .....	50
3.3.1	Dagens tjenestepensjoner .....	26	5.3	Pensjonssystemet i Finland .....	52
3.3.2	Nye modeller for offentlig tjenestepensjon .....	27	5.3.1	Arbeidspensjonssystemet .....	52
3.4	Det private tjenestepensjonssystemet .....	29	5.3.2	Private tjenestepensjoner .....	54
3.4.1	Ytelsesbaserte ordninger .....	29	<b>6</b>	<b>Norske tjenestepensjoner i nordisk perspektiv</b> .....	55
3.4.2	Innskuddsbaserte ordninger .....	31	6.1	Systemforskjeller .....	55
3.4.3	Engangsbetalt alderspensjon .....	32	6.2	Tjenestepensjonsordninger .....	55
3.4.4	Fripoliser og pensjonskapitalbevis	32	6.2.1	Utforming og omfang .....	57
3.4.5	Obligatorisk tjenestepensjon (OTP)	33	6.2.2	Pensjonsalder og individuelle valg	57
3.4.6	Individuell pensjonssparing .....	34	6.2.3	Kostnader og premier .....	58
3.5	Samspill i pensjonssystemet .....	34	6.2.4	Partenes innflytelse .....	58
3.5.1	Pensjonsalder og rettighetsopptjening .....	35	6.3	Samspill i pensjonssystemene i Norden .....	59
3.5.2	Illustrasjoner av pensjonseffekter .	36	6.4	Mobilitet .....	60
3.6	Informasjon og pensjonsportaler ..	40	6.5	Et nordisk perspektiv oppsummert	60
<b>4</b>	<b>Markedsmessige forhold</b> .....	41	<b>Del II</b>	<b>Bredere pensjonsordninger i Norge</b> .....	63
4.1	Tjenestepensjonsordningenes omfang og utvikling .....	41	<b>7</b>	<b>Forutsetninger for bredere pensjonsordninger</b> .....	65
4.1.1	Ytelses- og innskuddspensjonsordningenes utbredelse .....	41	7.1	Hva er brede pensjonsordninger? .	65
			7.1.1	Bakgrunn .....	65
			7.1.2	Begreper .....	66

7.1.3	Kort om bredde og dagens regulering .....	68	8.4	Lavere kostnader .....	94
7.2	Tverrgående leveranse .....	69	8.4.1	Generelt om kostnader i tjenstepensjonsordninger .....	94
7.2.1	Generelt om tverrgående leveranse .....	69	8.4.2	Studier av kostnader i tjenstepensjonsordninger .....	94
7.2.2	Muligheter for tverrgående leveranser .....	70	8.4.3	Lavere kostnader i tjenstepensjonssystemet .....	98
7.3	Pensjonsproduktet .....	71	8.5	Sikkerhet for pensjonsmidlene ....	99
7.3.1	Dagens produktstruktur .....	71	8.5.1	Generelt om sikkerhet for pensjonsmidlene .....	99
7.3.2	Behov for endringer .....	72	8.5.2	Dagens soliditetssikringssystem ..	100
7.3.3	Løsninger mellom ytelse og innskudd .....	73	8.5.3	Ivaretagelse av sikkerheten for pensjonsmidlene .....	101
7.3.4	Mulige hybride tjenstepensjonsordninger .....	74			
7.3.5	Regnskapsføring av pensjonsordninger .....	77	<b>9</b>	<b>Samlede vurderinger og nye modeller</b> .....	102
7.3.6	Økt forutsigbarhet for foretak og arbeidstakere .....	78	9.1	Vurderinger .....	102
<b>8</b>	<b>Sentrale hensyn</b> .....	83	9.1.1	Om forutsetninger for bredere pensjonsordninger .....	102
8.1	Bedre innflytelse .....	83	9.1.2	Om sentrale hensyn .....	105
8.1.1	Generelt om innflytelse .....	83	9.1.3	Om overordnede perspektiver ....	108
8.1.2	Innflytelse i dagens tjenstepensjonssystem .....	83	9.2	Modeller for bredere tjenstepensjonsordninger .....	109
8.1.3	Utfordringer ved tariffavtalefesting	84	9.2.1	Lovpålagte bredere pensjonsordninger .....	109
8.1.4	Bedre innflytelse for partene i arbeidslivet .....	85	9.2.2	Bredere tjenstepensjonsordninger i arbeidslivet .....	110
8.2	Kjønns- og aldersnøytrale premier .	87	<b>10</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	115
8.2.1	Generelt om nøytralitet .....	87			
8.2.2	Nøytralitet i dagens lovverk og tjenstepensjonsordninger .....	88	<b>Litteratur</b> .....		116
8.2.3	Økt bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier .....	88	<b>Vedlegg</b>		
8.3	Mobilitet i arbeidslivet .....	89	1	Mobilitetseffekter i dagens tjenstepensjonssystem .....	117
8.3.1	Generelt om mobilitet .....	89			
8.3.2	Mobilitet i dagens pensjonssystem	90			
8.3.3	Nøytralisere mobilitetsvirkninger .	92			

## Kapittel 1 Sammendrag

Utvalget ble oppnevnt i statsråd 27. juni 2008, og ble bedt om å kartlegge private tjenstepensjonsordninger i Norge og i de øvrige nordiske land, og hvordan tjenstepensjonssystemene virker sammen med landets folketrygd eller tilsvarende offentlige trygdesystem. Med utgangspunkt i kartleggingen ble utvalget videre bedt om å skissere og vurdere ulike alternativer for å organisere et system for tjenstepensjonsordninger som fremmer innflytelsen for arbeidslivets parter, bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier, mobilitet i arbeidslivet, og lavere driftskostnader. Sikkerheten for pensjonsmidlene skal ivaretas, og de nåværende økonomiske rammene legges til grunn.

Utredningens kapittel 2 beskriver nærmere bakgrunnen for utvalgets arbeid, samt arbeidets sentrale problemstillinger og utredningens struktur.

Utredningens første del tar for seg pensjonssystemene i Norge og Norden, mens den andre delen drøfter mulighetene for bredere pensjonsordninger i Norge.

### 1.1 Pensjonssystemene i Norge og Norden

---

#### *Det norske pensjonssystemet*

I kapittel 3 beskrives hovedtrekkene i det norske pensjonssystemet og dets tre hoveddeler; alderspensjonen i folketrygden, som er en offentlig ordning som ytes til alle, tjenstepensjonsordninger og andre arbeidsmarkedsrelaterede ordninger, og individuelle pensjonsspareordninger.

Dagens alderspensjon i folketrygden består av en grunnpensjon som ytes uavhengig av tidligere inntekt, og en tilleggspensjon basert på pensjonsgivende inntekt og opptjente pensjonspoeng. Pensjonsalderen er 67 år. Systemet for opptjening av rettigheter og pensjonsuttak i folketrygdens alderspensjon er imidlertid under omlegging. I ny alderspensjon vil den enkeltes pensjonsrettigheter tjenes opp på grunnlag av pensjonsgivende inntekt over hele livsløpet (livsløpsopptjening). Fra 2011 vil pensjon kunne tas ut fleksibelt mellom 62 år og 75 år. Alderspensjonsuttaket blir «nøytralt», idet

den enkeltes opptjente pensjonsbeholdning fordeles over forventet antall gjenstående leveår fra det tidspunkt pensjonen tas ut. Senere uttakstidspunkt innebærer således høyere årlig alderspensjon fra folketrygden. Leveraldersjusteringen tar høyde for at levealderen i befolkningen øker over tid. Årlige opptjente pensjonsrettigheter i folketrygden vil bli lønnsregulert frem til pensjoneringstidspunktet, mens løpende alderspensjon vil bli regulert med lønnsvekst og deretter fratrukket 0,75 prosent. Uttak av hel eller delvis alderspensjon kan kombineres med videre yrkeskarriere uten at pensjonssystemene avkortes.

Dagens ordninger med avtalefestet pensjon (AFP) gir yrkesaktive anledning til å gå av med pensjon før pensjonsalderen i folketrygden, på visse vilkår. Staten finansierer deler av kostnadene, mens arbeidsgiverne dekker resten. Fra 1998 har det vært mulig å gå av med avtalefestet pensjon ved fylte 62 år, og pensjonssystemet svarer i hovedsak til folketrygdens uførepensjon samt et eget tillegg. Etter avtale mellom partene i arbeidslivet under lønnsoppgjøret i 2008, skal det etableres en ny, felles AFP-ordning der pensjonssystemene gis som et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden i privat sektor. Opptjeningen av AFP-rettigheter ligner prinsippene for opptjening i den nye alderspensjonen i folketrygden, men AFP-opptjeningen stopper ved 62 år. Arbeidstakeren må ha vært ansatt i et foretak omfattet av AFP-ordningen i syv av de siste ni årene før pensjonering, for å ha rett til uttak av avtalefestet pensjon.

Tjenstepensjoner er pensjonsordninger opprettet i tilknytning til arbeidsforhold. Om lag en tredjedel av alle arbeidstakere i Norge omfattes av en offentlig tjenstepensjonsordning, det vil si arbeidstakere i stat, kommuner, fylkeskommuner og enkelte foretak med offentlig tilknytning. Dagens offentlige tjenstepensjonsordninger er tilnærmet like, og er bruttoordninger som vanligvis sikrer den enkelte et pensjonsnivå på 66 prosent av sluttlønnen ved full opptjening (30 år). De offentlige tjenstepensjonsordningene skal tilpasses den nye alderspensjonen i folketrygden, herunder levealdersjustering og regulering av pensjon under utbetaling.



I privat sektor er det store variasjoner mellom tjenestepensjonsordninger, både når det gjelder type ordning, ordningenes sjenerøsitet og graden av supplerende forsikringsdekninger, ut over alderspensjonsdekning og innskudds- og premiefritak ved uførhet. Etter lov om obligatorisk tjenestepensjon i 2006, må alle foretak ha en tjenestepensjonsordning for sine ansatte, med definerte minstekrav til ordningene.

Private tjenestepensjonsordninger består av skattefaviserte pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven, samt ikke-skattefaviserte pensjonsordninger opprettet utenfor lovene. De tradisjonelle foretakspensjonsordningene er ytelsesbaserte, og var nærmest enerådende i det norske tjenestepensjonsmarkedet frem til lov om obligatorisk tjenestepensjon i 2006. Disse ytelsesbaserte ordningene i private foretak er nettoordninger, og vanligvis fastsettes ytelsen som en prosentandel av arbeidstakerens sluttlønn. At ordningene er nettoordninger innebærer at det ikke garanteres at den faktiske, samlede pensjonsytelsen, inkludert alderspensjonen fra folketrygden, nøyaktig vil tilsvare den tilskittede ytelsen i pensjonsplanen, idet det tas utgangspunkt i en beregnet ytelse fra folketrygden. Innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger ble skattefavisert i 2001. Slike pensjonsordninger er rene spareordninger, og vanligvis utgjør innskuddet en bestemt prosentandel av arbeidstakerens lønn. Innskuddsbaserte pensjonsordninger er i større grad enn ytelsesbaserte ordninger frikoblet fra folketrygden, siden innskuddene bestemmes uavhengig av hva den enkelte er forventet å få fra folketrygden.

En fripolise er en ferdig betalt forsikring som utstedes av ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger når en arbeidstakers medlemskap i ordningen opphører. Fripolisen sikrer de pensjonsrettighetene medlemmet har opptjent i pensjonsordningen frem til tidspunktet for utstedelse av fripolisen. I innskuddspensjonsordninger skal det ved nådd pensjonsalder, og ved opphør av medlemskap i ordningen, utstedes et pensjonskapitalbevis til arbeidstakeren.

Lov om individuell pensjonsordning fastsetter minstekrav til hvordan en individuell pensjonsordning må utformes for at den skal behandles skattemessig fordelaktig. Årlige innbetalinger er begrenset oppad til 15 000 kroner per person, som også er den øvre grensen for årlig inntektsfradrag. Minst en tredjedel av årlig innbetaling skal gå til alderspensjon, og det kan velges om ordningen skal utformes som pensjonsforsikringsavtale eller som pensjonsspareavtale.

Illustrerende beregninger av de samlede pensjonsytelsene til arbeidstakere som vil omfattes av ny alderspensjon fra folketrygden, ny AFP-ordning, samt tjenestepensjon, viser at svært høye pensjonsnivåer kan oppnås ved å utsette pensjone-ringstidspunktet. Beregningene viser også at arbeidstakere med høye inntekter og høy lønnsvekst gjennom yrkeskarrieren, kommer vesentlig bedre ut med en ytelsesbasert tjenestepensjonsordning enn med en innskuddsbasert ordning.

#### *Markedsmessige forhold*

I kapittel 4 omtales det private tjenestepensjonsmarkedet i Norge, herunder tjenestepensjonsordningenes omfang, utvikling og utforming, samt strukturen i markedet. Tjenestepensjonsmarkedet har de senere årene vært preget av endringer, særlig etter innføringen av obligatorisk tjenestepensjon i 2006, da mer enn 700 000 nye arbeidstakere ble omfattet av tjenestepensjonsordninger.

Innskuddspensjonenes omfang har vokst kraftig etter at lov om obligatorisk tjenestepensjon ble innført i 2006. Ved utgangen av 2008 var om lag 885 000 arbeidstakere omfattet av innskuddspensjonsordninger, opp fra i underkant av 120 000 arbeidstakere ved utgangen av 2005. I tillegg til nyetableringer av innskuddspensjonsordninger, har mange foretak de senere årene omdannet sine ytelsespensjonsordninger til innskuddspensjonsordninger. Ved utgangen av 2008 var knappe 470 000 arbeidstakere omfattet av ytelsespensjonsordninger, ned fra om lag 510 000 arbeidstakere ved utgangen av 2005.

Pensjonskapitalen i de innskuddsbaserte ordningene utgjorde knappe 19 milliarder kroner ved utgangen av 2008, mot i underkant av 337 milliarder kroner i ytelsesbaserte ordninger. Kapitalen i innskuddspensjonsordningene kommer imidlertid til å øke betydelig i årene fremover, idet svært mange arbeidstakere er omfattet av slike ordninger, og fra 2005 til 2008 økte innskuddspensjonskapitalen med om lag 16 milliarder kroner. De samlede premieinntektene til innskuddsbaserte og ytelsesbaserte pensjonsordninger i 2008, var henholdsvis 7,6 milliarder kroner og 18,9 milliarder kroner.

Rundt 60 prosent av arbeidstakere med innskuddspensjonsordning i privat sektor, har innskuddssats (premie) på to prosent av årets lønn. Dette tilsvarer minstekravet i lov om obligatorisk tjenestepensjon. I underkant av hver femte arbeidstaker med innskuddspensjonsordning har innskuddssats på åtte prosent av årets lønn, noe som tilsvarer maksimalsatsen i skattefaviserte ord-

ninger etter innskuddspensjonsloven. Vel en tredjedel av arbeidstakerne som har ytelsespensjonsordning, har ordninger som sikter mot 66 prosent av sluttlønnen i samlet pensjonsytelse. Om lag to av tre arbeidstakere har tilsiktet, samlet ytelsesnivå på mellom 60 og 66 prosent av sluttlønnen ved 67 år. Det er betydelige variasjoner innenfor pensjonsordningene, og de ytelsesbaserte ordningene er generelt mer sjenerøse enn hovedtyngden av de innskuddsbaserte ordningene. Supplerende forsikringsdekninger (som uføre-, etterlatte- og barnepensjon) er vanlig i ytelsespensjonsordningene, mens hver tredje arbeidstaker i innskuddspensjonsordninger har slike dekninger.

De to store livsforsikringsselskapene, Vital og Storebrand, hadde i 2008 en samlet markedsandel på 77 prosent (av de samlede premieinntektene til private tjenstepensjonsordninger). Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon i 2006 og den påfølgende veksten i markedet for innskuddspensjonsordninger, ga flere aktører til økt konkurranse i innskuddspensjonsmarkedet.

Ved utgangen av 2008 var det utstedt om lag 748 000 fripoliser og 177 000 pensjonskapitalbevis fra private tjenstepensjonsordninger. Veksten i pensjonskapitalbevis er særlig høy, og bare i 2008 ble det utstedt rundt 100 000 slike bevis.

### *Tjenstepensjonssystemene i Norden*

I kapittel 5 redegjøres det nærmere for hovedtrekkene i pensjonssystemene i Sverige, Danmark og Finland, med særlig vekt på hvordan tjenstepensjonssystemene er utformet i de ulike systemene.

Det offentlige svenske pensjonssystemet består av inntektpensjon og premiepensjon, samt en garantipensjon for de som har lav eller ingen opptjening av inntektpensjon. Av den samlede pensjonsavgiften på 18,5 prosent av arbeidstakerens inntekt, går 16 prosent til løpende finansiering av inntektpensjonssystemet, mens 2,5 prosent går til premiepensjonssystemet der den enkelte selv kan velge hvordan pensjonsmidlene skal plasseres.

Tjenstepensjonssystemet i Sverige bygger på fire store kollektivavtaler mellom partene i arbeidslivet, og ordningene er obligatoriske for de foretak som er omfattet av avtalene. Premiene til tjenstepensjonsordningene, som hovedsakelig er innskuddsbaserte, betales av foretakene, mens arbeidstakerne dekker administrasjons- og forvaltningskostnader. Tjenstepensjonsordningene administreres av institusjoner som eies av ikke-kommersielle aktører, ofte partene i arbeidslivet.

Det danske pensjonssystemet består i hovedsak av lovbaserte pensjonsordninger og tjenstepensjonsordninger basert på avtaler mellom partene i arbeidslivet. Den offentlige folkepensjonen er et minstesikringssystem hvis ytelse er bostedsbasert og tilsvarer omtrent den norske minstepensjonen fra alderspensjonen i folketrygden. «Arbeidsmarkedets tilleggspensjon» er en obligatorisk, lovpliktig pensjonsordning for alle lønsmottakere, samt for mottakere av visse sosiale ytelser. Premiene til denne ordningen deles mellom foretakene og arbeidstakerne, men arbeidstakerne kan ikke velge hvordan pensjonskapitalen skal plasseres. Ordningen er integrert i det offentlige pensjonssystemet.

De danske tjenstepensjonsordningene er basert på avtaler mellom arbeidslivets parter, og omtales som arbeidsmarkedspensjoner. I tillegg finnes det pensjonsordninger avtalt mellom foretak og arbeidstakere lokalt, samt en egen ordning for offentlige tjenstemenn. Arbeidsmarkedspensjonsordningene er nesten utelukkende innskuddsbaserte, og i de fleste kollektivavtalene er innskuddssatser høye (varierer stort sett mellom 11 og 17 prosent). Ordningene administreres ikke i livsforsikringsselskaper, som i hovedsak leverer pensjonsordninger på foretaksnivå, men i pensjonskasser som går på tvers av foretak.

Det finske pensjonssystemet er strukturelt annerledes enn systemene i de andre nordiske landene. De individuelle pensjonsytelsene kommer i hovedsak fra «arbebspensjonen», som er et inntekts- og lovbasert, obligatorisk tilleggspensjonssystem som alle arbeidstakere tjener opp rettigheter til. Personer som har lav eller ingen slik opptjening, sikres et minstepensjonsnivå gjennom folkepensjonssystemet. Private tjenstepensjonsordninger ut over de lovbestemte ordningene, er lite utbredt i Finland.

Arbeidspensjonsordningen er ytelsesbasert og den enkelte tjener opp rettigheter hvert år. Premiene fastsettes som en prosentandel av arbeidstakerens lønn hvert år, og kostnadene deles mellom foretakene (om lag tre fjerdedeler) og arbeidstakerne. En fjerdedel av pensjonsforpliktelsene er fonderte, mens resten finansieres løpende. Arbeidspensjonsordningene koordineres i privat, statlig og kommunal sektor av sentrale pensjonsinstitusjoner. Pensjonsleverandørene konkurrerer i det private pensjonsmarkedet.

### *Norske tjenstepensjoner i nordisk perspektiv*

I kapittel 6 ses de norske tjenstepensjonsordningene i et videre nordisk perspektiv, og det redegjøres

res for forskjeller og likheter ved de nordiske landenes pensjonssystemer. Det er betydelige likhetstrekk mellom systemene, men også store forskjeller.

Alle de nordiske landene har minstesikringer i de offentlige sosialforsikringssystemene, noe som til en viss grad er unikt for Norden. Alle landene har også, med unntak av Danmark, inntektsavhengige tilleggspensjonsordninger innenfor de offentlige systemene. I Danmark er det i hovedsak de private tjenstepensjonsordningene som supplerer den offentlige folkepensionen.

Forskjellene mellom landenes pensjonssystemer er markante innenfor tjenstepensjonssystemene, og gjelder hovedsaklig fordelingen av kostnader og premier mellom foretak og arbeidstakere, innflytelse fra arbeidstakerne over pensjonsordningene, grad av «bredde» (som defineres nedenfor) i pensjonsordningene, og regulerings-tradisjon.

I Norge er tjenstepensjonsordningene desentraliserte og knyttet til det enkelte foretak, men det er innslag av felles innkjøpsordninger, særlig for innskuddsordninger. I tillegg er det i motsetning til i de andre nordiske landene, liten grad av standardisering og harmonisering på tvers av tjenstepensjonsordninger. Det er også i liten grad tariffavtalefesting av tjenstepensjonsrettigheter i det private arbeidsmarkedet i Norge i motsetning til i Danmark og Sverige.

For at norske tjenstepensjonsordninger skal kvalifisere til skattefavourisering, må alle ansatte i et foretak ha lik rett til å bli medlem i foretakets pensjonsordning, og pensjonsopptjeningen kan ikke utgjøre en større andel av lønn for ansatte med høyere lønn enn for ansatte med lavere lønn (forholdsmessighetsprinsippet). Disse reguleringsprinsippene gjør seg ikke gjeldende i de andre nordiske landene.

## 1.2 Brede pensjonsordninger i Norge

### *Forutsetninger for bredere pensjonsordninger*

I kapittel 7 drøftes forutsetninger for bredere pensjonsordninger. Siden «bredde» ikke er et vanlig begrep i norsk pensjonssammenheng, søker utvalget å klargjøre hva som kan ligge i dette begrepet, gjennom å formulere to dimensjoner som pensjonsordninger kan vurderes langs.

For det første kan bredde vurderes ut fra leveranseforholdene til pensjonsordninger. En tverrgående leveranse av pensjonsprodukter vil bidra til at de enkelte pensjonsordningene som omfattes, kan anses som brede pensjonsordninger. Bredde hen-

spiller i så tilfelle på hvor mange arbeidstakere og foretak som omfattes, ved at drift og leveranse er organisert felles (på en eller annen måte) på tvers av uavhengige foretak.

For det andre kan bredde knytte seg til utformingen av pensjonsproduktet, for eksempel til fastsettelsen av alderspensjonsytelsene i en pensjonsordning. Bredde henspiller da på i hvilken grad ulike pensjonsprodukter er harmonisert eller standardisert i forhold til andre produkter i andre pensjonsordninger, hovedsakelig med hensyn til hvordan rettighetsopptjeningene samspiller på tvers av pensjonsordninger.

Denne vide definisjonen av bredde åpner for at brede pensjonsordninger kan utformes forskjellig, med ulik vekt på de to dimensjonene. Dels kan det legges stor vekt på produktstandardisering og mindre vekt på felles leveranse. Dels kan felles leveranse være det sentrale, ved for eksempel opprettelse av en fellespensjonskasse, med variasjon i produktene som leveres fra fellespensjonskassen, med hensyn til utforming (ytelse og innskudd) og nivå (for eksempel ulike sparenivåer).

Gevinster fra tverrgående leveranser kan realiseres for eksempel ved at foretak harmoniserer (eller standardiserer) sine pensjonsordninger innen innkjøpsfellesskap, livsforsikringsselskap eller fellespensjonskasse. Foretakene kan gå videre og opprette en fellesordning, samt koble på systemer for medregning og flytting av pensjonsrettigheter. Uten endringer i dagens lovverk, kan det dermed etableres bredere pensjonsordninger organisert på tvers av foretak.

På bakgrunn av innføringen av ny alderspensjon i folketrygden, og den relativt sterke overgangen fra ytelsesbaserte til innskuddsbaserte pensjonsordninger i privat sektor, har utvalget drøftet mulighetene for å åpne for nye, ytelsesliknende tjenstepensjonsprodukter som i større grad kan samspille med de øvrige elementene i pensjonssystemet, og som samtidig kan være mer attraktive alternativer for både foretak og arbeidstakere. Utfordringene i dagens tjenstepensjonssystem er i hovedsak knyttet til uforutsigbare kostnader, regnskapsføringen av de sluttlønnbaserte ytelsesordningene, mobilitetsvirkninger fra ulikheter i produktutforming og rettighetsoppbygging, samt til risikofordelingen mellom arbeidstakere, foretak og pensjonsleverandører.

Innenfor dagens lovverk er det i prinsippet mulig å konstruere et bredt spekter av alternativer til dagens hovedprodukter, ytelsespensjon og innskuddspensjon, og som balanserer risiko og uforutsigbarhet mellom foretak og arbeidstakere. Nye produkter som kombinerer egenskaper fra dagens

to hovedtyper av pensjonsordninger kan omtales som hybridordninger, og utvalget skisserer i kapittel 7 en konkret modell for slike produkter.

Ordninger etter hybridmodellen ligner på ytelsesbaserte ordninger siden det legges til grunn årlig rettighetsopptjening, og en arbeidstakers fremtidige pensjonsytelse vil utgjøre en akkumulert prosentandel av lønn det enkelte opptjeningsår. Den årlige pensjonsopptjeningen sikres gjennom innbetaling av årlig premie, som avhenger av årets pensjonsløfte, kjønn, alder, beregningsrente og andre forutsetninger. De opptjente pensjonsrettighetene reguleres hvert år med den gjennomsnittlige lønnsveksten, gitt at avkastningen på pensjonsmidler er tilstrekkelig høy. Ved avkastning lavere enn summen av beregningsrenten og lønnsveksten, vil oppreguleringen kunne bli lavere enn lønnsveksten. Foretak med en slik hybridordning vil ikke ha videre forpliktelser for de årlig opptjente rettighetene enn premien innbetalt samme år. Hybridordninger kan tenkes konstruert ulikt med ulik fordeling av risiko mellom foretak og arbeidstaker, men hvor risikonivået for begge blir lavere enn det en av partene må påta seg ved rene ytelses- eller innskuddsbaserte ordninger.

Modeller for hybride tjenstepensjonsordninger bør utredes nærmere, men utvalget bemerker at det teknisk sett kan være enkelt å skrive den skisserte modellen inn i foretakspensjonsloven, siden ordninger etter modellen ligner på ordninger etablert som engangsbetalt alderspensjon etter foretakspensjonsloven.

I særmerknad anfører utvalgsmedlemmene Orskaug og Skarsbak blant annet at en omdanning av de tradisjonelle nettoordningene til hybride tjenstepensjonsordninger vil overføre risiko knyttet til reguleringen av tidligere avsatte midler fra arbeidsgiver til arbeidstaker, og at arbeidstakere med stigende inntekt vil tape og ytelsene vil kunne bli lavere.

### *Sentrale hensyn*

I kapittel 8 drøftes sentrale spørsmål og problemstillinger knyttet til organiseringen av et system for tjenstepensjonsordninger som fremmer innflytelse for arbeidslivets parter, økt bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier, enklere skifte av arbeidsgiver uten ulempe for pensjonsopptjening, lavere driftskostnader, og som ivaretar sikkerheten for pensjonsmidlene.

Tjenstepensjonsordninger i privat sektor er formelt og reelt knyttet til det foretaket som har opprettet ordningen, og det er svært få eksempler

på tariffavtalefesting av pensjonsordninger. Siden foretakene bærer alle kostnader i tjenstepensjonsordningene, står også foretakenes styringsrett sterkt når det gjelder etablering, utforming og endringer i ordningene. Bestemmelser i dagens lovverk om pensjonsstyre med arbeidstakerrepresentasjon har begrenset betydning for arbeidstakernes innflytelse over beslutningsprosesser, men utvalget har ikke vurdert om bedre innflytelse for arbeidstakerne bør søkes oppnådd gjennom ny lovregulering.

Utvalget ser at innflytelse over etablering og endring av tjenstepensjonsordninger i prinsippet kan kobles til tariffavtale. En slik tilnærming vil reise utfordringer blant annet knyttet til lovkrav om forholdsmessighet og likebehandling av ansatte innen foretak. Utfordringene ved eventuell tariffavtalefesting av tjenstepensjon vil kunne bli mindre krevende med avtaler som inneholder minstekrav enn avtaler som krever standardisering av pensjonsordningers utforming og sjenerøsitet. Utvalget bemerker dessuten at bedret innflytelse for arbeidstakerne generelt kan oppnås gjennom retten og plikten til drøfting. Virkningene for foretak, arbeidstakere og pensjonsleverandører av en eventuell strukturell omlegging i retning av tariffavtalefesting av pensjonsordninger, eller av mulig økt markedskonsentrasjon, er ikke vurdert av utvalget.

Kjønns- og alderssammensetningen til de ansatte i et foretak, kan ha stor betydning for premiene til foretakets tjenstepensjonsordning. I ytelsesbaserte pensjonsordninger vil premiene generelt være høyere for kvinner enn menn, blant annet på grunn av høyere forventet levealder. Som følge av kortere gjenværende tid til pensjonsalder, vil premiene for eldre arbeidstakere være høyere enn for yngre arbeidstakere. Innskuddsbaserte pensjonsordninger med opphørende alderspensjonsutbetalinger gir like premier (som andel av lønn) uansett kjønn og alder, og premiene er dermed kjønns- og aldersnøytrale. Dessuten vil ytelsesbaserte ordninger som deltar i fellesordning for premieutjevning etter forsikringsvirksomhetsloven, ha kjønns- og aldersnøytrale premier. Det er ikke etablert slike fellesordninger i privat sektor, trolig fordi dette ville innebære kryssubsidiering mellom foretak.

Utvalget vurderer at en lov- eller avtalebasert tilnærming til økt utbredelse av slik premieberegning, vil reise betydelige utfordringer, og bør ses i sammenheng med mer generelle spørsmål om innflytelse over pensjonsordninger. Utvalget peker imidlertid på at premieforskjellene mellom yngre og eldre arbeidstakere normalt vil være lavere i et

system for opptjening av pensjon etter et modifisert ytelsesprinsipp (hybridløsningen ovenfor) enn i sluttlønsordninger.

Opphørende ytelser gir lavere premieforskjeller mellom kvinner og menn. Etter gjeldende regler kan alderspensjon i en tjenstepensjonsordning opphøre etter 10 år i ordninger med pensjonsalder på 67 år. For tilpasning til pensjonsreformen og fleksibelt uttak, og fordi forventet levealder for både kvinner og menn øker, bør det etter utvalgets oppfatning vurderes om det er behov for å øke minstekravet til alderspensjonens varighet, for eksempel til 15 år (eller alternativt å oppstille krav om at alderspensjonen må utbetales frem til en viss alder, for eksempel til 77 år). Dette kan samlet sett være til kvinnelige arbeidstakeres fordel, særlig ved økt fleksibilitet og tidligere uttak av tjenstepensjon.

I et tenkt helhetlig og nøytralt pensjonssystem vil det ikke være insentivvirkninger knyttet til mobilitet i arbeidsmarkedet, slik at verdien på opptjente pensjonsrettigheter ikke påvirkes av jobbskifter. Generelt synes det ikke å være en sterk sammenheng mellom virkninger på pensjonsrettigheter fra mobilitet og den faktiske mobiliteten i arbeidsmarkedet, men det er likevel trekk ved dagens regelverk og utforming av pensjonsordninger som kan skape både barrierer mot, og insentiver til, arbeidstakermobilitet. Dette gjelder særlig bevegelser mellom ytelsesbaserte og innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger, og særlig mellom offentlig og privat sektor. En eventuell utfasing av private ytelsespensjonsordninger over (lang) tid vil kunne gi opphav til et todelt tjenstepensjonsmarked med innskuddspensjoner i privat sektor og ytelsespensjoner i offentlig sektor, som vil videreføre mobilitetsutfordringer knyttet til flytting av opptjente rettigheter mellom offentlig og privat sektor.

Etter utvalgets vurdering kan mobilitetsvirkninger reduseres ved at det innføres mer ensartede produkter i hele tjenstepensjonsmarkedet, privat som offentlig, at opptjente rettigheter fra tidligere arbeidsforhold lettere kan medflyttes til ny ordning hos ny arbeidsgiver (for eksempel ved endrede medregningsregler), eller ved større utbredelse av pensjonsordninger basert på alleårsopptjening.

Etter hver av disse vil opptjente pensjonsrettigheter i mindre grad bli påvirket av jobbskifter, men det vil fortsatt være mobilitetsvirkninger knyttet til pensjonsordningenes sjenerøsitet. Konsekvenser av slike løsninger må eventuelt utredes nærmere. Utvalget ser også at å åpne for en form for «medregning» der pensjonskapitalbevis og fripoliser i større grad kan knyttes til kollektive tjenstepen-

sjonsordninger, i utgangspunktet kan være gunstig for arbeidstakermobiliteten. En slik adgang kan også tenkes gi rom for forenklinger og kostnadsbesparelser, men dette kan slå ulikt ut for den enkelte og for foretakene.

De få utredninger av kostnader i det norske tjenstepensjonsmarkedet som er foretatt, tyder på at det er stordriftsfordeler knyttet til administrasjon og kapitalforvaltning. Den økte konkurransen blant pensjonsleverandører i innskuddspensjonsmarkedet etter innføring av obligatorisk tjenstepensjon i 2006, har gitt lavere administrasjons- og forvaltningspriser til foretakene, men det er store forskjeller mellom leverandørene. Foretak som er med i ordninger for felles innkjøp av pensjonsprodukter oppnår betydelig lavere priser enn det selvstendige foretak oppnår, som følge av høyere kjøpermakt og prispress. Undersøkelser av leverandørers kostnader i kollektive pensjonsordninger viser at gjennomsnittskostnadene faller med økende forvaltningskapital, noe som indikerer at det er stordriftsfordeler i forvaltningen av pensjonsordninger.

Videre etablering av frivillige innkjøpsfelleskap kan for foretakene være en god strategi for å oppnå bedre betingelser i pensjonsmarkedet. Et alternativ kan være etableringen av pensjonsinnretninger på tvers av foretak, som fellespensjonskasser, som kan gi kostnadsgevinster fra stordrift innen administrasjon og kapitalforvaltning. Stordriftsfordeler kan lettere oppnås når pensjonsprodukter og administrasjon forenkles og harmoniseres eller standardiseres. Imidlertid kan markeds konkurransen tenkes svekket ved løsninger som innebærer sterkt konsentrert etterspørsel, og således også pensjonsleverandørenes motivasjon til utvikling og forbedring av kostnadseffektive løsninger. Utvalget viser til at foretakene og øvrige aktører i arbeidslivet har stort handlingsrom innenfor dagens lov- og avtaleverk til å innrette seg slik at reduserte priser og kostnader knyttet til tjenstepensjonsordningene, kan realiseres.

Sikkerheten for pensjonsmidlene er i Norge ivaretatt for tjenstepensjonsordninger som etableres i medhold av foretakspensjonsloven eller innskuddspensjonsloven, ved at slike ordninger må være fullt fonderte og opprettet hos godkjent livsforsikringsselskap eller pensjonsforetak. Eventuelle regelendringer som kan åpne for nye typer skattefaviserte tjenstepensjonsordninger, eller nye måter å organisere slike ordninger på, må videreføre bestemmelser som skal trygge pensjonskapitalen og arbeidstakernes pensjonsrettigheter. Utvalget har derfor avgrenset sine drøftinger ved å legge til grunn at eventuelle nye typer pensjons-

ordninger skal være fullt ut fonderte, at pensjonsforpliktelsene skal overføres til godkjente livsforsikringsselskap eller pensjonsforetak, og at gjeldende soliditetssikringssystem for disse institusjonene ligger fast.

### *Samlede vurderinger og nye modeller*

I kapittel 9 samles vurderingene i kapittel 7 og 8, i tillegg til at utvalget skisserer ulike alternativer for nye, «brede» måter å organisere tjenstepensjons-systemet på.

Den nye alderspensjonen i folketrygden utløser et behov for tilpasninger eller endringer i tjenstepensjonssystemet i privat sektor. For foretakene og pensjonsinnretningene vil endringene innebære at pensjonsordningenes regelverk må endres, pensjonsinnretningene må legge om sine systemer, og de ansatte må informeres om endringene og konsekvensene av disse. Innskuddsordninger og den hybride opptjeningsmodellen som er beskrevet, er etter utvalgets vurdering godt tilpasset den nye alderspensjon i folketrygden. Utvalget anbefaler at flere endringer og tilpasninger i dagens regulering utredes nærmere, med formål å åpne for nye tjenstepensjonsprodukter, herunder hybridordninger. For å sikre en enklest mulig overgang for foretak og arbeidstakere, bør dette arbeidet samkjøres med regelendringer knyttet til tilpasninger til ny alderspensjon i folketrygden.

Utviklingen mot innskuddsordninger kan etter utvalgets vurdering delvis forklares med at disse har lavere kostnader, er mer forutsigbare, og unngår de regnskapsmessige konsekvensene som sluttlønnbaserte ytelsesordninger har. Det bør derfor raskt åpnes opp for opptjeningsmodeller som fremstår som alternativer til både de rene innskuddsordningene og de rene sluttlønnbaserte, ytelsesordningene. Videre bør overgangsregler for tjenstepensjonsordningene i privat sektor vurderes – ikke bare ut fra det hensyn at tjenstepensjonsordningene skal tilpasses ny folketrygd – men også slik at tjenstepensjonene tilpasses det enkelte årskulls folketrygd i en overgangsfase.

Etter dagens regulering kan foretak etablere fellesordninger, felles innkjøpsordninger, og fellespensjonskasser. Det er derfor mulig å tilpasse seg slik at markedsmessige gevinster og eventuelle stordriftsfordeler knyttet til leveransen av pensjonsordninger kan hentes ut. I tillegg kan slik organisering bidra til realisering av bredere pensjonsordninger. Det kan imidlertid være nødvendig å vurdere om innføring av hybridordninger vil kreve tilpasninger i regelverket for blant annet fel-

lesordninger og for medregning av pensjonsrettigheter.

Tidligere var det vanlig at opptjeningen i ytelsesordninger ble beregnet slik at en uforholdsmessig stor andel av full pensjon ble tjent opp og finansiert i de siste årene før pensjonsalder, men denne opptjeningen fordeles nå jevnere over tjenestetiden. Siden det fortsatt er slik at økningen i opptjent pensjon etter lønnsøkning i de sluttlønnbaserte ordningene blir større jo lenger tjenestetid arbeidstakeren har i ordningen, antar utvalget at eldre personer med lang tjenestetid kan komme relativt lite gunstig ut dersom foretaket legger om fra en sluttlønnbasert ytelsesordning.

Innskuddet for hver enkelt arbeidstaker i innskuddsordninger, kan maksimalt utgjøre fem prosent av den del av lønn som overstiger grunnbeløpet i folketrygden, og åtte prosent av den del av lønn som ligger mellom seks og tolv ganger grunnbeløpet. Hvis prinsippet om forholdsmessighet mellom innskuddene til ulike grupper av ansatte i et foretak kan medføre en uønsket forringelse av pensjonsordningenes sjenerøsitet for arbeidstakere med lang tjenestetid, ved omdanning fra ytelsesordning til innskuddsordning, kan det være behov for å vurdere om det kan gis adgang til å fastsette noe høyere innskuddssatser for de aktuelle gruppene av arbeidstakere ved slike omdanninger. I en slik vurdering antar utvalget at det kan være aktuelt å legge vekt blant annet på at den del av arbeidstakers inntekt som overstiger 7,1 ganger grunnbeløpet, ikke gir rett til opptjening av alderspensjon verken i folketrygden eller i AFP-ordning.

Vurderingen av tjenstepensjonene fremover vil også kunne gjøres i sammenheng med den nye ordningen med avtalefestet pensjon i privat sektor. Vedtektene for denne fastsettes av partene. En viktig forskjell mellom AFP og øvrige alderspensjonsytelser, er at arbeidstakere som slutter før fylte 62 år gir avkall på sine opptjente pensjonsrettigheter.

Et system med bredere tjenstepensjonsordninger med høy grad av harmonisering eller standardisering av produkter, vil samlet sett kunne bidra til et enklere og mer forståelig pensjonssystem. Innskuddsordninger og hybridordninger er i seg selv enkle å forstå og enkle å produsere, og etter utvalgets vurdering kan det være avgjørende at det innenfor lovverket er adgang til å tilby enklere ytelsesliknende produkter, for at dagens ytelsesbaserte pensjonsordninger skal kunne videreføres (eller fornyes). De omtalte produktene samspiller dessuten godt med hverandre og med ny alderspensjon i folketrygden. I kombinasjon med bedre informasjon om pensjon (for eksempel gjennom nye internettportaler) kan den enkelte,

ved økt utbredelse av slike produkter og brede pensjonsordninger, oppnå et kunnskapsløft om sine pensjonsrettigheter og dermed bedre sitt grunnlag for beslutninger om pensjon og arbeid. Nye produkter i bredere tjenstepensjonsordninger kan også bidra til at foretakenes kostnader blir mer oversiktlige og forutsigbare, slik at foretakene lettere kan tilpasse seg på en best mulig måte over tid, noe som bidrar til økt samfunnsøkonomisk effektivitet. Et mer helhetlig pensjonssystem der de ulike elementene spiller sammen på en god måte vil også ivareta pensjonspolitiske hensyn

Avslutningsvis skisserer utvalget to illustrerende modeller med bredere tjenstepensjonsordninger som representerer ytterpunkter i sin utforming. Modellene er i samsvar med utvalgets mandat ved at de vil kunne sikre bedre arbeidstakerinnflytelse, bedre tilrettelegging for mobilitet i arbeidslivet og økt kostnadseffektivitet. Videre er begge modellene basert på at tjenstepensjonsordningene vil supplere, og være tilpasset, AFP-ordningen i privat sektor.

Utgangspunktet for den første modellen er en innskuddsordning illustrert med tre prosent årlig sparing, som sammen med alderspensjonen fra folketrygden og ytelsene fra AFP-ordningen, vil kunne gi de fleste arbeidstakere et relativt høyt pensjonsnivå. For å oppnå «bredde» kan flere foretak gå sammen om et innkjøpsfelleskap av mer eller mindre identiske, men uavhengige, tjenstepensjonsordninger. Den andre modellen bygger på at foretakene etablerer hybridordninger, og det illustreres en ordning som sikter mot et samlet ytelsesnivå ved fylte 62 år på 60 prosent av gjennomsnittslønn over yrkeskarrieren (gitt 35 års opp-tjeningstid). En slik hybridordning vil kunne være like god eller bedre enn en tradisjonell ytelsesordning som sikter mot 66 prosent samlet pensjon ved 67 år, gitt jevn inntekt. Ved etablering av fellespen-

sjonskasser kan det oppnås kostnadsgevinster fra effektivisering og stordrift. Det sentrale for «bredde» til pensjonsordningene er at de inngår i et leveransefelleskap og er harmoniserte med andre pensjonsordningene.

#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

De foreslåtte lovutredningene forventes ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser for private aktører. Regelverksendringer som kan følge av senere tilrådninger, basert på dette utvalgets forslag, vil imidlertid måtte medføre ulike konsekvenser for pensjonsinnretningene, foretakene og medlemmene av pensjonsordningene (arbeidstakerne). Utvalget legger til grunn at disse konsekvensene vil bli kartlagt og vurdert i forbindelse med eventuelle senere arbeid med konkrete lovforslag. Utvalget bemerker at endringene i folketrygden uansett vil utløse behov for endringer (tilpasninger) i det private tjenstepensjonssystemet. Særlig må pensjonsordningenes regelverk endres, pensjonsinnretningene må legges om sine systemer, avtaler om pensjon mellom partene i arbeidslivet må endres eller avklares, og arbeidstakerne må informeres om endringene og konsekvensene av disse. Ytterligere økonomiske og administrative konsekvenser for private aktører som følge av de regelverksendringer som dette utvalget foreslår utredet, anses således som begrensede.

Ved økt bruk av adgangen til å etablere og delta i innkjøpsfelleskap, fellesordninger og fellespensjonskasser, kan foretakene trolig oppnå økonomiske (og administrative) besparelser. Pensjonsinnretningene kan oppnå videre stordriftsfordeler, samtidig som en styrket etterspørselsside kan presse fortjenestemarginene ned.

## Kapittel 2

# Bakgrunn og problemstillinger

### 2.1 Oppnevning og mandat

Utvalget ble oppnevnt i statsråd 27. juni 2008, og ble gitt følgende mandat:

#### «1. Bakgrunn

I St.meld. nr. 5 (2006–2007) – Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden – står det at Regjeringen vil ‘...vurdere bredere pensjonsordninger som kan forvaltes i samarbeid med arbeidslivets parter.’ I Soria Moria-erklæringen ble det formulert at ‘Regjeringen vil legge til rette for ikke kommersielle tjenstepensjonsordninger, med best mulig tilbud til arbeidstakere og bedrifter’.

I brev av 15. februar 2008 til Landsorganisasjonen i Norge meddelte statsminister Jens Stoltenberg at Regjeringen vil nedsette et utvalg for å utrede brede tjenstepensjonsordninger.

#### 2. Kartlegging av tjenstepensjonssystemet i Norge og i de øvrige nordiske land

Som grunnlag for å vurdere brede tjenstepensjonsordninger i Norge, bes utvalget kartlegge private tjenstepensjonsordninger i Norge og i de øvrige nordiske land, og hvordan tjenstepensjonssystemene virker sammen med landets folketrygd eller tilsvarende offentlige trykkesystem. Vurderingen og kartleggingen skal avgrenses til tjenstepensjonsordninger for ansatte i privat virksomhet.

Utvalget bes beskrive likheter og ulikheter i tjenstepensjonssystemet knyttet til bl.a. organisering, dekningsomfang, dekningsgrad, kostnader, arbeidstakermobilitet og hvordan ulikheter knyttet til levelengde og premiesetting betinget på kjønn og alder håndteres. Det bes om at kartleggingen innrettes med sikte på å gi svar på de problemstillinger som omtales nedenfor. Utvalget bes derfor vurdere om det er andre relevante forhold som bør kartlegges.

#### 3. Vurderinger

Med utgangspunkt i kartleggingen bes utvalget skissere og vurdere ulike alternativer for å organisere et system for tjenstepensjonsordninger som fremmer følgende hensyn:

- Bedre innflytelse for arbeidslivets parter.
- Økt bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier.

- Enklere skifte av stilling/arbeidsgiver uten ulempe for pensjonsopptjeningen (mobilitet i arbeidslivet).
- Lavere driftskostnader.
- Sikkerheten for pensjonsmidlene må ivaretas.
- De nåværende økonomiske rammene skal legges til grunn.

#### 4. Avgivelse

Det bes om at utvalget avgir en utredning til Finansdepartementet innen 31. mars 2009. Finansdepartementet kan foreta endringer i mandatet.»

Etter anmodning fra utvalgsleder om utsatt frist for avlevering, satte Finansdepartementet i brev 11. mars ny avleveringsfrist til 29. mai 2009. Av praktiske grunner ble utredningen overlevert Finansdepartementet 5. juni 2009.

### 2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget hadde ved avgivelsen av utredningen følgende medlemmer:

- Jon M. Hippe, leder (daglig leder, Fafo)
- Alf Erling Risa, ekspertmedlem (professor, dekanus, Institutt for økonomi ved Universitetet i Bergen)
- Ingrid Andresen (seniorrådgiver, Arbeids- og inkluderingsdepartementet)
- Per Øystein Eikrem (avdelingsdirektør, Finansdepartementet)
- Mari Cecilie Gjølstad (fagsjef/advokat, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og småbrukarlag)
- Ørnulf Kastet (advokat, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)
- Torill Lødemel (prosjektleder, Næringslivets Hovedorganisasjon)
- Sissel Monsvold (seksjonsleder, HSH)
- Bjørn Myhre (direktør, Spekter)
- Else Margrethe Nergård (rådgiver, Fornyings- og administrasjonsdepartementet)
- Erik Orskaug (sjeføkonom, Unio)
- Stein Reegård (sjeføkonom, Landsorganisasjonen i Norge)



- Sissel Rødevand (avdelingsdirektør, Finansnæringens Hovedorganisasjon)
- Pål Einar Skarsbak (fagsjef, Akademikerne)

Finansdepartementet oppnevnte i brev 19. desember 2008, Pål Einar Skarsbak (fagsjef, Akademikerne) til medlem i utvalget. Anders Kleppe (tidl. fagsjef, Akademikerne) ble fritatt fra verv i utvalget etter bytte av arbeidsgiver.

Sekretariatet har, ved utarbeidelsen av denne utredningen, bestått av Knut Håkon Brox (seniorrådgiver, Fornyings- og administrasjonsdepartementet), Geir Veland (forsker, Fafo) og Marius B. Østli (førstekonsulent, Finansdepartementet).

Utvalget har avholdt i alt 14 møter fra 27. august 2008 til 28. mai 2009. Alle møtene har funnet sted i Finansdepartementet.

### 2.3 Sentrale problemstillinger og utredningens struktur

Mandatet for utvalgets arbeid reiser flere grunnleggende problemstillinger om hvordan systemet for tjenestepensjoner i det private arbeidsmarkedet i Norge kan organiseres på en bedre måte. Utvalget skal kartlegge private tjenestepensjonsordninger i Norge og Norden og vurdere hvordan såkalte brede pensjonsordninger kan oppfylle en rekke kriterier satt i mandatet. Begrepet «brede pensjonsordninger» er imidlertid ikke et etablert begrep i norsk pensjonsdebatt eller forskningslitteratur. Utvalget har derfor, som et utgangspunkt for diskusjonen av hva som skal til for å gjøre private tjenestepensjonsordninger bredere, utviklet en definisjon av brede pensjonsordninger. Utvalget tar i kapittel 7 utgangspunkt i at to dimensjoner bidrar til at en pensjonsordning kan kalles «bred»:

1. For det første kan bredde vurderes ut fra leveranseforholdene til pensjonsordninger. En tverrgående leveranse av pensjonsprodukter vil bidra til at de enkelte pensjonsordningene som omfattes, kan anses som brede pensjonsordninger. Bredde henspiller i så tilfelle på hvor mange arbeidstakere og foretak som omfattes, ved at drift og leveranse er organisert felles (på en eller annen måte) på tvers av uavhengige foretak. Bred leveranse av pensjonsprodukter kan prinsipielt gjøres gjennom etablering av egne fellesinnretninger (fellespensjonskasse eller leverandørselskap), innkjøpsfelleskap eller fellesordning etter forsikringsvirksomhetsloven.
2. For det andre kan bredde knytte seg til utformingen av pensjonsproduktet, for eksempel til

fastsettelsen av alderspensjonsytelsene i en pensjonsordning. Bredde henspiller da på i hvilken grad ulike pensjonsprodukter er harmonisert eller standardisert i forhold til andre produkter i andre ordninger, hovedsakelig med hensyn til hvordan rettighetsopptjeningene samspiller på tvers av ordninger.

Bredde omhandler dermed både leveransen av en tjenestepensjonsordning og hvordan produktet eller opptjening av ytelsene er utformet. Videre omfatter et samspill mellom ulike produkter både harmonisering mellom ulike tjenestepensjonsordninger og mellom tjenestepensjonsordninger og det offentlige trykkesystemet.

Omleggingen av alderspensjonen i folketrygden gir et særlig behov for tilpasninger av tjenestepensjonsordningene. I tillegg er det viktig å skape alternativer mellom de tradisjonelle ytelsesbaserte tjenestepensjonsordningene og de rene innskuddsordningene, både for foretakene og for arbeidstakerne.

En forståelse av «bredde» som i punktene ovenfor, åpner for at bredere ordninger kan realiseres gradvis og på flere ulike måter. Bredde er ikke en klart definert tilstand, men en dimensjon ved pensjonsordninger og ved et tjenestepensjonssystem. Med dette som utgangspunkt vil utvalget å bidra til en bedre forståelse av hvordan dagens tjenestepensjonssystem fungerer, og legge til rette for at det i fremtiden kan utformes et tjenestepensjonssystem som sikrer høy grad av effektivitet, enkelhet, og et godt samspill mellom de ulike elementene.

Utvalget har lagt vekt på å utvikle betingelser for bredere pensjonsordninger innenfor norsk pensjonsmessig reguleringstradisjon. Det er lagt særlig vekt på å videreføre prinsippene om likebehandling og forholdsmessighet for foretaksansatte.

Til en forbedringsprosess mot å utvikle bredere pensjonsordninger, er det knyttet flere spørsmål, blant annet om best mulig utforming av pensjonsordningene ut fra et trygghets- og økonomiperspektiv: hva er kostnadene, hvilken sikkerhet finnes for pensjonsmidlene, og hvordan skjer opptjeningen av rettigheter? Det reises også spørsmål om innflytelse: hvem skal ha hvilken innflytelse over beslutninger i en tjenestepensjonsordning? Den enkelte arbeidstaker, foretaket eller representanter for partene i arbeidslivet?

Videre kan en finne et demokratiperspektiv i en slik prosess: hva er det enkelte individs mulighet til å forstå og ha oversikt over sin pensjonsopptjening, og hva er muligheten for å forstå om valg i arbeidslivet knyttet til jobb og jobbskifter påvirker rettighetene? Bredde i pensjonsordningene er dessuten

også et spørsmål om samfunnsøkonomisk effektivitet i den grad et bredt system kan bidra til lavere kostnader sett i forhold til avkastning på oppspart kapital, og ved å fjerne eller redusere barrierer mot arbeidskraftsmobilitet.

Utvalget har i denne utredningen lagt vekt på å beskrive dagens system og forholdet mellom tjenstepensjonsordningene og folketrygden. For å forstå særtrekk ved det norske systemet er det også lagt vekt på å kartlegge tilsvarende ordninger i andre nordiske land. Med bakgrunn i kartleggingen drøftes forståelsen av begrepet «brede pensjonsordninger» og hvordan bredere ordninger kan bidra til de forhold som er beskrevet i mandatet, det vil si bedre innflytelse for arbeidslivets parter, økt bruk av alders- og kjønnsnøytrale premier, enklere skifte av stilling, lavere driftskostnader og fortsatt sikkerhet for pensjonsmidlene. Avslutningsvis i utredningen settes ulike måter å håndtere disse dimensjonene på, sammen til modeller for bredere pensjonsordninger. Utvalget ønsker å bidra til en prosess som kan gi et mer velfungerende samlet norsk pensjonssystem. I denne prosessen har både de politiske myndigheter og parter i arbeidslivet et sentral rolle å spille.

Utvalget beskriver i kapittel 3 det samlede norske pensjonssystemet slik det fungerer i dag og etter det omfattende reformarbeidet som er gjort de senere årene. Folketrygden, avtalefestet pensjon (AFP), samt offentlige og private tjenstepensjonsordninger, og individuelle pensjonsspareordninger, gjennomgås sammen med en beskrivelse av nylige (og dels fremtidige) reformer, og bakgrunnen for disse. Kapitlet avsluttes med en drøfting av systemmessige forhold knyttet til spillet mellom de ulike elementene i pensjonssystemet. Dette spillet illustreres med eksempler på ytelser og rettigheter enkeltpersoner vil kunne opparbeide seg.

I kapittel 4 gjennomgås markedet for tjenstepensjonsordninger i Norge, herunder omfang,

utvikling, organisering og utforming av ordningene. Konkurransforholdene mellom de ulike aktørene på det norske markedet drøftes, og det gis en redegjørelse for omfanget av avtalebaserte tjenstepensjonsordninger.

I kapittel 5 beskrives hovedtrekkene i tjenstepensjonssystemene i Sverige, Danmark og Finland.

Særtrekk i det norske tjenstepensjonssystemet beskrives i kapittel 6 med utgangspunkt i gjennomgangen i kapittel 3, 4 og 5. Det legges vekt på å få frem klare systemforskjeller mellom det norske systemet og løsningene i de andre nordiske landene. Som beskrevet i mandatet, søkes det å beskrive likheter og ulikheter mellom Norge og de øvrige landene som et grunnlag for å vurdere bredere pensjonsordninger.

Hva som kan menes med «bredde» og «brede pensjonsordninger» drøftes nærmere i kapittel 7. Dessuten formuleres de forutsetninger for realisering av bredere pensjonsordninger, i henhold til de to dimensjonene ovenfor, utvalget ser at kan gjøre seg gjeldende.

I kapittel 8 diskuterer utvalget de sentrale spørsmål og problemstillinger som er reist i mandatet, og vurderer ulike alternativer for å organisere et system for tjenstepensjonsordninger som fremmer innflytelse for arbeidslivets parter, økt bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier, enklere skifte av arbeidsgiver uten ulempe for pensjonsopptjeningen, lavere driftskostnader, og som ivaretar sikkerheten for pensjonsmidlene.

Utvalgets sentrale drøftinger og vurderinger, konkrete og overordnede, samles i kapittel 9 samtidig som utvalget skisserer nye modeller for bredere pensjonsordninger.

Kapittel 10 handler om de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets arbeid og anbefalinger.



*Del I*  
*Pensjonssystemene i Norge og Norden*



## Kapittel 3

# Det norske pensjonssystemet

Det norske pensjonssystemet består av tre hoveddeler; alderspensjonen i folketrygden, som er en offentlig ordning som ytes til alle, tjenestepensjonsordninger og andre arbeidsmarkedsrelaterte ordninger, og individuelle pensjonsspareordninger. I dette kapitlet redegjøres det for dagens system med alderspensjon i folketrygden og ordningene med avtalefestet pensjon, det nye systemet etter pensjonsreformen og den nye ordningen med avtalefestet pensjon i privat sektor. Deretter redegjøres det for sentrale elementer i det offentlige og det private tjenestepensjonssystemet. Kapitlet avsluttes med en illustrasjon av samspillet mellom alderspensjon i folketrygden, avtalefestet pensjon og tjenestepensjon.

### 3.1 Folketrygden

Trygdesystemet i Norge har utviklet seg gradvis fra slutten av 1800-tallet frem til i dag. Utbyggingen av trygdene skjedde i utgangspunktet for å sikre alle borgere minsteytelser som skulle gi en viss økonomisk trygghet ved bortfall av inntekt blant annet i alderdommen og ved arbeidsledighet, sykdom eller uførhet. Folketrygden, som ble opprettet i 1967 ved lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd (folketrygdloven), representerte en koordinering og samling av en rekke slike spesialtrygder. Etter hvert har, med få unntak, alle trygdelovene blitt inkorporert i folketrygdloven.

Folketrygden er i dag regulert i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd. Av lovens formålsparagraf (§ 1-1) fremgår:

«Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

Folketrygden skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkelte livsløp og mellom grupper av personer.

Folketrygden skal bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.»

Ved opprettelsen av folketrygden i 1967 ble det også innført tilleggspensjon basert på tidligere arbeidsinntekt. Siktemålet med tilleggspensjonen var å gi alle en viss mulighet til å opprettholde tilvent levestandard ved pensjonering. Pensjonsytelsene i folketrygden omfatter i dag alderspensjon, barnpensjon, uførepensjon, og pensjon og overgangsstonad til gjenlevende ektefelle. I avsnitt 3.1.1 redegjøres det nærmere for dagens alderspensjon i folketrygden.

Etter hovedreglen er alle som er bosatt eller arbeider i Norge pliktige medlemmer i folketrygden. Under opphold i utlandet som varer i inntil tolv måneder beholdes medlemskapet i folketrygden, men dette opphører likevel ved inntektsgivende arbeid i utlandet. Personer som ikke er pliktige medlemmer i folketrygden kan søke om frivillig medlemskap, under forutsetning av opphold i Norge eller medlemskap i folketrygden i minst tre av de fem siste årene før søknadstidspunktet, samt nær tilknytning til det norske samfunnet.

Folketrygden finansieres ved medlemsavgifter fra arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og andre trygdede (trygdeavgift), arbeidsgiveravgift og tilskudd fra staten. Avgiftssatsene og tilskuddet fra staten fastsettes av Stortinget.

#### 3.1.1 Dagens alderspensjon i folketrygden

Dagens alderspensjon i folketrygden består av en grunnpensjon som ytes uavhengig av tidligere inntekt, og en tilleggspensjon basert på pensjonsgivende inntekt og opptjente pensjonspoeng. Det ytes særtillegg til pensjonister uten tilleggspensjon eller med tilleggspensjon lavere enn særtilleggsatsen. I tillegg kan det ytes forsørgingstillegg til pensjonister som forsørger ektefelle eller barn under 18 år. Forsørgingstilleggene, både ektefelle-tillegget og barnetillegget, er inntektsprøvde ytelser.

Medlemmer i folketrygden har rett til grunnpensjon dersom trygdetiden er minst tre år i perioden fra fylte 16 år til og med 66 år. Grunnpensjonen fastsettes på grunnlag av trygdetiden. Full grunnpensjon ytes til den som har minst 40 års trygdetid.

Dersom trygdetiden er kortere, blir grunnpensjonen tilsvarende lavere.

Ytelsene i dagens alderspensjon fastsettes i forhold til et grunnbeløp, G, som fra 1. mai 2009 utgjør 72 881 kroner. Full grunnpensjon utgjør i utgangspunktet 100 prosent av G, men blir 85 prosent av G dersom pensjonistens ektefelle mottar pensjon eller har en årlig inntekt på mer enn 2 G. Full grunnpensjon og sært tillegg tilsvarer minstepensjon. For en enslig pensjonist utgjør minstepensjonen 1,97 G, mens den for pensjonistektepar utgjør 1,82 G for hver ektefelle dersom begge er minstepensjonister. For minstepensjonister som er gift med annen pensjonist eller som forsørger ektefelle, gjelder særskilte satser. I trygdeoppjøret i 2008 ble det besluttet å trappe opp minstepensjonen slik at minstepensjonen for enslige utgjør 2 G i 2010.

Tilleggspensjonen skal stå i et visst forhold til tidligere arbeidsinntekt og ytes til den som i minst tre år etter 1966 har hatt en årlig inntekt som overstiger grunnbeløpet for vedkommende år. Inntekten opp til 6 G er fullt ut pensjonsgivende, mens en tredjedel av inntekten mellom 6 og 12 G er pensjonsgivende. Inntekt over 12 G er ikke pensjonsgivende. Tilleggspensjonens størrelse er avhengig av pensjonspoeng og antall år med opptjening av pensjonspoeng (poengår). For å oppnå full tilleggspensjon kreves det etter hovedregelen 40 poengår. Pensjonen reduseres forholdsmessig når pensjonisten har færre enn 40 poengår.

Pensjonspoeng blir beregnet for hvert kalenderår ved at pensjonsgivende inntekt opptil 6 G (før 1992 opptil 8 G) minus G divideres med G. Eventuell overskytende inntekt opptil 12 G divideres med 3 G. Til sammen gir dette pensjonspoengtallet for vedkommende år. Det høyeste poengtallet oppnåelig for ett år er 7. Fra 1971 til 1992 var det høyeste mulige poengtallet 8,33.

Full årlig tilleggspensjon utgjør 42 prosent (tilleggspensjonsprosenten) av det beløpet som fremkommer ved at G multipliseres med gjennomsnittet av de 20 høyeste poengtallene (sluttpoengtallet) som vedkommende har. Har vedkommende pensjonspoeng for færre enn 20 år, benyttes gjennomsnittet av samtlige poengtall. For poengår før 1992 er tilleggspensjonsprosenten 45. Fordi mange eldre ikke har hatt mulighet til å tjene opp full tilleggspensjon er det fastsatt spesielle overgangsbestemmelser for personer født før 1937.

Personer som uten betaling har omsorg for barn under syv år, funksjonshemmede, syke og eldre hjemme, godskrives opptil 3 pensjonspoeng per år. En gjenlevende ektefelle går ved fylte 67 år over på alderspensjon og får da rett til sin egenopp-

tjente tilleggspensjon eller 55 prosent av summen av sin egen og den avdødes tilleggspensjon avhengig av hva som gir høyest resultat.

Pensjonsalderen i folketrygden er 67 år. En person som fortsetter å arbeide utover 67 år kan likevel tjene opp pensjonspoeng frem til 70 år. For pensjonister mellom 69 og 70 år avkortes pensjonen med 40 prosent av arbeidsinntekt over 2 G.

### 3.1.2 Reform og ny alderspensjon i folketrygden

Kombinasjonen av en økende andel eldre og høyere gjennomsnittlige pensjoner, vil føre til en dramatisk økning i pensjonsutgiftene i folketrygden. Utgiftene til alders-, uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden ved en videreføring av dagens system vil kunne dobles fra om lag 10 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag, til 20 prosent i 2050. I tillegg til de statsfinansielle problemstillingene er det en rekke andre systemmessige utfordringer i pensjonssystemet. I dagens alderspensjon i folketrygden er det dårlig samsvar mellom inntekt over yrkeskarrieren og pensjon, og pensjonssystemet gir til dels tilfeldige pensjonsmessige utslag. Det kan også oppleves som urimelig at personer med flere år i arbeidslivet kan ende opp med samme pensjon som personer uten tidligere arbeidsinntekt. Videre er muligheten til å gå av med pensjon før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden på 67 år ulikt fordelt. Ordningen med avtalefestet pensjon gir mulighet til tidligavgang for de som omfattes, men er utformet slik at en får samme pensjon ved avgang ved 62 år som om en hadde stått i arbeid til 67 år og gir dermed svak motivasjon til å stå i arbeid etter 62 år.

#### *Pensjonsreformen*

Arbeidet med pensjonsreformen startet i 2001, da regjeringen Stoltenberg I nedsatte Pensjonskommisjonen. Kommisjonen besto av medlemmer fra partiene på Stortinget samt uavhengige eksperter, og fikk i mandat å utrede hovedmål og prinsipper for en reform av det samlede pensjonssystemet i Norge. Sluttrapporten ble lagt frem 13. januar 2004 som NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida. Et flertall i kommisjonen foreslo en ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, med blant annet levealdersjustering, ny regulering av løpende pensjoner, fleksibel pensjoneringsalder fra 62 år, og såkalt alleårsopptjening.

På grunnlag av pensjonskommisjonens slutt-rapport la regjeringen Bondevik II 10. desember

2004 frem St.meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene. I forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen fattet et bredt flertall på Stortinget 26. mai 2005 vedtak om hovedprinsippene for en pensjonsreform. Stortinget vedtok rammeverket til en ny pensjon i folketrygden, men ba regjeringen komme tilbake med vurderinger og forslag til endringer på enkelte områder.

Regjeringen Stoltenberg II la 20. oktober 2006 frem St.meld. nr. 5 (2006–2007) om opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Meldingen var en konkretisering av vedtaket i pensjonsforliket fra 2005. I vedtak 23. april 2007 sluttet Stortinget seg i all hovedsak til regjeringens forslag om ny modell for opptjening og fleksibelt uttak av alderspensjon. Regjeringen Stoltenberg II la 13. februar 2009 frem Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon). Forslagene i proposisjonen ble vedtatt av Odelstinget 15. mai 2009 og av Lagtinget 28. mai 2009.

Pensjonsreformen omfatter hele pensjonssystemet. Ved innføringen av obligatorisk tjenstepensjon (OTP) fra 2006 er alle arbeidstakere sikret tjenstepensjon i tillegg til alderspensjon fra folketrygden, jf. avsnitt 3.4.5. Fra 2008 er det innført en ordning med skattestimulert individuell pensjensparing (IPS), som i hovedsak er utformet på samme måte som Individuell pensjonsavtale (IPA) etter skatteloven (som ble avvirket i 2006), jf. avsnitt 3.4.6. Både OTP og IPS utgjør viktige elementer i Stortingets pensjonsforlik. Parallelt med utforming av lovreglene for ny alderspensjon i folketrygden arbeides det med tilpasninger av andre deler av pensjonssystemet, herunder folketrygdens ytelser til uføre og etterlatte, tjenstepensjonsordningene i privat og offentlig sektor og avtalefestet pensjon.

Et partssammensatt utvalg ledet av arbeids- og inkluderingsministeren har utredet en ny, tilpasset ordning med avtalefestet pensjon (AFP) for privat sektor, og under lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008 ble partene enige om utformingen av en slik ordning. Regjeringen vil følge opp dette gjennom lovforslag om statstilskudd til avtalefestet pensjon i løpet av våren 2009.

I lønnsoppgjøret i offentlig sektor i 2008 ble det avtalt ny AFP i offentlig sektor og at det skulle forhandles om tjenstepensjon for offentlig ansatte i tariffoppgjøret i 2009. Et partsammensatt utvalg ledet av arbeids- og inkluderingsministeren la frem en rapport 11. mars 2009, jf. avsnitt 3.3.2. Rapporten tar blant annet for seg alternativer for tilpasning av offentlig tjenstepensjon og den endelige tilpasningen av den nye AFP-ordningen.

I henhold til Stortingets vedtak av 26. mai 2005 skal også lovverket for de private tjenstepensjonsordningene tilpasses ny folketrygd. Av Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) fremgår følgende:

«I Revidert nasjonalbudsjett 2007 (St.meld. nr. 2 (2006–2007)) uttalte Finansdepartementet at det legges opp til å gi Banklovkommisjonen i oppdrag å foreta konsekvenstilpasninger i lov om foretakspensjon, lov om innskuddspensjon, lov om obligatorisk tjenstepensjon og i lovgivningen om individuell pensjonsordning når alle lovendringer i folketrygden (alderspensjon, fleksibel pensjonsalder, uførepensjon og så videre) er vedtatt, og regelverket om særaldersgrenser med videre er på plass i de offentlige tjenstepensjonslovene. Finansdepartementet tar nå sikte på å be Banklovkommisjonen å utrede tilpasninger i de skattebegunstigede tjenstepensjonsordningene i privat sektor etter at denne proposisjonen er lagt fram. Hensikten vil være å utrede lovregler som er bedre tilpasset nye regler om opptjening og fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden. Arbeidet vil legges opp med sikte på at lovendringene, herunder nødvendige overgangsregler, kan settes i kraft 1. januar 2011, det vil si samtidig med at fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden iverksettes.»

Pensjonsreformen trer i kraft fra 2010. På bakgrunn av blant annet høringsinstansenes innspill i høringen av ny alderspensjon, er imidlertid iverksettelsen av fleksibelt uttak og ny regulering av pensjoner under utbetaling forskjøvet til 2011.

#### *Ny alderspensjon i folketrygden*

Ny alderspensjon i folketrygden bygger på prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide. Inntektspensjonen opptjenes gjennom den enkeltes inntekt over hele livet og alle opptjeningsår teller med. Samtidig sikrer alderspensjonen en minsteinntekt (garantipensjon) i alderdommen for alle. Garantipensjonen skal være på samme nivå som dagens minstepensjon, men vil avkortes med 80 prosent mot opptjent inntektspensjon. Dermed sikres alle som har vært yrkesaktive en pensjon utover folketrygdens minstenivå.

Inntektspensjonen tjenes opp ved arbeidsinntekt gjennom livet, fra 13 år til og med fylte 75 år. I tillegg til arbeidsinntekt, regnes også næringsinntekt og folketrygdens ytelser til livsopphold som pensjonsgivende inntekt. Den enkelte vil hvert år tjene opp pensjonsrettigheter tilsvarende 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt. All inntekt telles med, fra første krone og opp til et tak på 7,1 G. De



opparbeidede pensjonsrettighetene reguleres årlig med lønnsveksten for lønnstakerne.

Det gis pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg for små barn og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede. Den årlige opptjeningen tilsvarer da en inntekt på 4,5 G. Videre gis det pensjonsopptjening tilsvarende en inntekt på 2,5 G til personer som avtjener verneplikt. Arbeidsledige får en pensjonsopptjening basert på tidligere inntekt opp til 7,1 G. Dette sikrer at personer som ikke har arbeidsinntekt i perioder av livet får en pensjonsopptjening på linje med yrkesaktive.

Den årlige pensjonsopptjeningen summeres opp til en samlet pensjonsbeholdning. Pensjonsbeholdningen er en teknisk hjelpestørrelse som benyttes til å beregne den enkeltes pensjonsrettighet. Den enkelte har ikke annen rett til pensjonsbeholdningen enn at den danner grunnlag for beregningen av utbetalt pensjon.

De nye opptjeningsreglene skal gjelde fullt ut for personer født i 1963 og senere. De som er født i 1953 og tidligere skal følge dagens opptjeningsregler. Personer født i årene 1954–1962 skal få beregnet sin pensjon med forholdsmessige andeler fra dagens og ny alderspensjon.

Pensjon kan tas ut, helt eller delvis, fra 62 år under forutsetning av at årlig pensjon fra 67 år minst skal tilsvarer minstepensjonen. Pensjonen kan graderes i 20, 40, 50, 60, 80 og 100 prosent. Pensjonen kan dermed tas ut tilsvarende reduksjon i arbeidstid, og dette legger til rette for en gradvis overgang fra arbeid til pensjon. Det gis mulighet til å endre uttaksgrad én gang per år, men at pensjonsuttaket likevel alltid kan stanses eller økes til 100 prosent. Eventuell garantipensjon graderes likt med inntektpensjonen. I tillegg kan en arbeide så mye en vil ved siden av uttak av pensjon uten at den avkortes. Eventuell arbeidsinntekt ved siden av pensjonen gir pensjonsopptjening, slik at årlig pensjon øker.

Pensjonen i ny alderspensjon utmåles ved å dele den opparbeidede pensjonsbeholdningen på et delingstall som fastsettes det året et årskull fyller 61 år. Delingstallet varierer med uttakstidspunkt, slik at den enkelte i praksis vil stå overfor et sett av delingstall for årene en fyller 62 til 75 år. I hovedsak gjenspeiler delingstallet forventet antall gjenværende leveår på uttakstidspunktet for det årskullet en tilhører. Dette innebærer at om en tar ut pensjonen tidlig, må de opparbeidede rettighetene fordeles over flere gjenstående leveår, og den årlige pensjonen blir dermed lavere enn om den tas ut senere. Delingstallene er utformet slik at alderspensjon blir nøytral i forhold til uttaksalder. Dette innebærer at nåverdien, det vil si den neddiskon-

terte verdien, av den enkeltes samlede pensjonsutbetalinger vil være uavhengig av uttaksalder. Det er også mulig å ta ut garantipensjon før eller etter fylte 67 år. Ytelsen utmåles da etter de samme prinsipper som for inntektpensjonen. Det vil si at den (for en gitt opptjening) blir høyere jo senere en tar den ut.

Levealdersjustering av alderspensjonen innebærer at delingstallet for en gitt uttaksalder justeres med endringer i forventet gjenstående levetid fra et årskull til et annet. Levealdersjusteringen er et av hovedprinsippene i den nye alderspensjonen, og bidrar til å gjøre systemet økonomisk bærekraftig på sikt. Når levealderen i befolkningen øker skal opptjent pensjon fordeles over flere leveår. Den enkelte kan motvirke effekten av levealdersjusteringen ved å arbeide lenger. For et gitt uttakstidspunkt blir pensjonen imidlertid noe lavere etter hvert som yngre årskull forventes å leve lenger.

Mens opparbeidede pensjonsrettigheter skal lønnsreguleres fullt ut, skal pensjoner under utbetaling reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Garantipensjonen reguleres med lønnsutviklingen justert for effekten av levealdersjusteringen. Dette vil normalt sikre personer med de laveste ytelsene en bedre regulering enn personer med høyere ytelser. Dersom inntektpensjonen reguleres gunstigere, vil garantipensjonen i stedet reguleres som denne. Reguleringen vil skje med virkning fra 1. mai hvert år (som i dag).

For at ny alderspensjon skal oppfattes som et enkelt system, er det viktig med best mulig tilgang på informasjon om pensjonssystemet og egne pensjonsrettigheter, og at informasjonen gis på en mest mulig hensiktsmessig måte. Den enkelte skal ha lett tilgjengelig informasjon om sine egne rettigheter, blant annet gjennom selvbetjeningsløsningen «Din pensjon» som ble lansert på Arbeids- og velferdsetaten (Nav) sine nettsider i 2008, jf. avsnitt 3.6. Selvbetjeningsløsningen vil blant annet gi brukeren mulighet til å simulere effektene på egen pensjon av ulike alternative pensjoneringstidspunkter og fortsatt deltagelse i arbeidslivet.

### 3.2 Avtalefestet pensjon (AFP)

I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1988 ble det i privat sektor avtalt en ordning med avtalefestet pensjon, AFP. I avtalen heter det at formålet er å gi «et verdig alternativ til de ordninger som i dag praktiseres» for pensjonering før fylte 67 år.

Det finnes i dag tre forskjellige slike ordninger i privat sektor for ulike grupper arbeidstakere:

LO/NHO-ordningen, ordningen i Spekter-foretakene og ordningen i finansnæringen. Ordningene er forholdsvis like sett fra arbeidstakernes ståsted, men er finansiert på ulike måter. Felles for ordningene er imidlertid at staten gir tilskudd tilsvarende 40 prosent av pensjonen, eksklusive AFP-tillegget fra 64 år, mens arbeidsgiverne, enten enkeltvis eller i fellesskap, dekker resten.

En viktig del av Stortingets pensjonsforlik er at AFP-ordningen også i fremtiden skal bidra til et godt tidligpensjonssystem fra 62 år. Under lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008 ble partene enige om nye, tilpassede AFP-ordninger der staten skal videreføre sitt samlede økonomiske bidrag.

### 3.2.1 Dagens AFP-ordninger

Hovedinnholdet i dagens AFP-ordninger er at yrkesaktive på visse vilkår får adgang til å gå av med pensjon før pensjonsalderen i folketrygden. Pensjonen svarer i hovedsak til folketrygdens uførepensjon samt et eget tillegg. Det innebærer blant annet at det gis opptjening i folketrygden som om en hadde stått i arbeid til fylte 67 år. Dagens ordninger utbetaler AFP frem til fylte 67 år, da mottakerne skal gå over på alderspensjon fra folketrygden. Bare de som går av før fylte 67 år kan i dag få utbetalt avtalefestet pensjon.

Pensjonsalderen i ordningene ble opprinnelig avtalt til 66 år fra 1. januar 1989 og til 65 år fra 1. januar 1990, men er siden blitt redusert i forbindelse med inntektsoppgjørene. Siden 1998 har det vært mulig å gå av med avtalefestet pensjon fra fylte 62 år.

AFP-ordningene er tariffestet, men utformingen er i stor grad påvirket av bestemmelsene i lov 23. desember 1988 nr. 110 om statstilskott til ordninger med avtalefestet pensjon, samt bestemmelser i folketrygdloven og skatteloven. Etter lov om statstilskott dekker staten 40 prosent av pensjonsutgiftene for 64-, 65- og 66-åringer i privat sektor eksklusive eventuelle vedtektsfestede AFP-tillegg. Videre medregnes det fremtidige poengår i folketrygden etter uttak av pensjon, slik det gjøres for uførepensjonister i folketrygden. I tillegg er det bestemmelser i skatteloven som sier at AFP-tillegget i LO/NHO-ordningen er skattefritt og at AFP-pensjonister beskattes etter skattebegrensingsregelen for pensjonister.

Avtalefestet pensjon kan tas ut som hel- eller delpensjon. I 2000 ble det innført nye regler for avkorting av AFP mot arbeidsinntekt, såkalt *pro rata* avkorting, slik at pensjonen reduseres med samme prosent som arbeidsinntekten utgjør av tid-

ligere inntekt. Arbeidsinntekt over 15 000 kroner (toleransebeløp) fører til avkorting av pensjonen.

### 3.2.2 Ny AFP-ordning

Under lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008 ble partene enige om en ny, tilpasset AFP-ordning. Den nye ordningen skal etableres som en felles ordning med en enhetlig finansieringsløsning. Staten skal betale en tredjedel av de løpende utbetalingene av avtalefestet pensjon, mens arbeidsgiverne skal betale resten.

Den nye ordningen utbetaler avtalefestet pensjon som et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden, og alle med rett til AFP får utbetalt AFP-tillegget, uansett når de går av. Ny AFP skal, i likhet med alderspensjon fra folketrygden, kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting. Uttaksreglene er derfor nøytralt utformet, slik at den årlige AFP-pensjonen er høyere desto senere den tas ut. Med nøytrale uttaksregler menes at reglene er utformet med sikte på at nåverdien av fremtidige utbetalinger av avtalefestet pensjon er uavhengig av når pensjonen tas ut, jf. også beskrivelsen av uttak av ny alderspensjon i folketrygden ovenfor.

Den nye AFP-ordningen har flere likhetstrekk med den nye inntektspensjonen i folketrygden. For eksempel tjenes retten til avtalefestet pensjon opp proporsjonalt med pensjonsgivende inntekt opp til en øvre grense på 7,1 G. Videre skal ny AFP levealdersjusteres på samme måte som inntektspensjonen i folketrygden og årlig reguleres på samme måte som inntektspensjonen. Det er imidlertid også noen forskjeller. Mens alderspensjon i folketrygden kan tjenes opp frem til fylte 75 år, stopper opptjeningen av AFP ved fylte 62 år. Årlig pensjon fra folketrygden øker ved utsatt utbetaling frem til fylte 75 år, mens årlig AFP ikke øker etter fylte 70 år.

Arbeidsgivernes andel vil trolig bli finansiert gjennom en prosentavgift på lønn til ansatte i de foretakene som er medlemmer av AFP-ordningen. Bare foretak med tariffavtale kan bli medlemmer av ordningen. Det skal videre etableres et fond som skal bidra til å sikre at ordningen kan innfri sine fremtidige forpliktelser.

Det skal fortsatt være et krav for å ha rett til avtalefestet pensjon at en er ansatt og reell arbeidstaker i et foretak som er omfattet av ordningen. AFP skiller seg derfor fra tjenstepensjonsordninger, der rett til pensjon gradvis bygges opp gjennom ansettelsesforholdet. Retten til avtalefestet pensjon er noe som først utløses ved fylte 62 år og ved oppfyllelse av kvalifikasjonsreglene, som blant

annet omfatter minstekrav til hvor lenge en har vært ansatt i foretak tilsluttet ordningen.

Under lønnsoppgjøret i 2008 ble det lagt til grunn at alle som er født i 1948 eller senere skulle omfattes av ny AFP-ordning, mens alle som er født i 1947 eller tidligere skulle beholde dagens ordninger, også om avtalefestet pensjon tas ut etter at det er åpnet for fleksibel alderspensjon fra folketrygden. Denne løsningen bygget på at det skulle innføres fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 2010. Siden innføring av fleksibilitet i folketrygden er forskjøvet til 1. januar 2011, skal alle som tar ut AFP i 2010 benytte dagens ordninger, også de som er født i 1948 og fyller 62 år i 2010. Regjeringen er imidlertid innstilt på å foreslå for Stortinget en innfasing av ny AFP som innebærer at alle personer i årskullene 1944–1948 som tar ut AFP etter 1. januar 2011, vil få ny AFP i form av en påslagsordning, jf. brev 13. mai 2009 fra arbeids- og inkluderingsministeren til partene i arbeidslivet.

Nivået på påslaget vil variere mellom årskullene, slik at de får henholdsvis 10 prosent (1944-kullet), 20 prosent (1945-kullet), 40 prosent (1946-kullet), 60 prosent (1947-kullet) og 100 prosent (1948-kullet) av nivået for ny AFP. Prosentsatsene er fastsatt slik at samlet pensjon med uttak av fleksibel alderspensjon og ny AFP i 2011, vil gi om lag samme pensjonsnivå som ved uttak av AFP i 2010. Samlet pensjonsnivå vil øke ved senere uttak enn 2011. I tillegg vil de som venter med å ta ut AFP til 2011 fritt kunne kombinere arbeid og pensjon uten avkortning i pensjonen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i løpet av juni 2009 fremme en odelstingsproposisjon med forslag til endringer i lov 23. desember 1988 nr. 110 om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon i tråd med dette.

### 3.3 Det offentlige tjenestepensjonssystemet

Om lag en tredjedel av alle arbeidstakere i Norge omfattes av en offentlig tjenestepensjonsordning.<sup>1</sup> Dette gjelder arbeidstakere i stat, kommune, fylkeskommune og enkelte foretak med offentlig tilknytning. Plikten til å ha en offentlig tjenestepensjon følger (med unntak av Oslo kommune) av de ulike tariffavtalene for kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og noen andre foretak. Arbeidstakere som arbeider mer enn 14 timer per

uke skal være omfattet (minstegrensen for lærere er 35 prosent stilling).

#### 3.3.1 Dagens tjenestepensjoner

Statens Pensjonskasse (SPK) administrerer pensjonsordningene for statsansatte og for ansatte i store deler av undervisnings- og forskningssektoren. For de statsansatte er medlemskapet i Statens Pensjonskasse obligatorisk. I tillegg kan fristilte foretak som statsforetak, statsaksjeselskaper og andre foretak med offentlig tilknytning, velge medlemskap for sine ansatte på frivillig basis. De fleste kommuner og fylkeskommuner har pensjonsordningen sin i Kommunal Landspensjonskasse (KLP). Noen kommuner og fylkeskommuner har fortsatt egne pensjonskasser, og noen kommuner har pensjonsordningen i private livsforsikringselskaper.

De såkalte overføringsavtalene er en rekke avtaler som Statens Pensjonskasse har inngått med andre pensjonsleverandører av offentlige tjenestepensjon, og innebærer at pensjonsproduktet i stor grad er likt for de som omfattes av en offentlig tjenestepensjonsordning, uavhengig av hvilken ordning de tilhører. I henhold til avtalen skal den siste offentlige tjenestepensjonsordningen arbeidstakeren var medlem i, utbetale pensjon som om all pensjongivende tjenestetid var i denne ordningen. Overføringsavtalen inneholder også regler for hvordan kostnadene skal fordeles mellom pensjonsordningene.

Tjenestepensjonsordningene i statlig og kommunal sektor finansieres ulikt. Ordningen for statsansatte dekkes i hovedsak løpende over statsbudsjettet (deler av utgiftene dekkes av arbeidstakerne gjennom et medlemsinnskudd på to prosent av lønn), mens ordningene for kommunalt ansatte er fonderte. Arbeidstakerne i de kommunale ordningene innbetaler også to prosent av lønn, mens arbeidsgiverne betaler resten av den nødvendige årlige premien. Oslo kommune har en nettolønnsordning som innebærer at det ikke trekkes medlemsinnskudd.

I staten er tjenestepensjonsordningene lovfestet for arbeidstakerne, mens ordningene i kommunesektoren og helseforetakene er tariffavtalefestet.

#### Alderspensjon

De offentlige tjenestepensjonsordningene er utformet som bruttoordninger og garanterer alderspensjonsytelser på (minst) 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved full opptjening. Tjenestepensjons-

1. Omtalen i dette avsnittet er basert på rapport til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 11. mars 2009 fra utvalget som utredet offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor (OfTP-utvalget).

beregnet AFP gir rett til en bruttogarantert ytelse på 66 prosent av sluttlønn fra fylte 65 år gitt 30 års opptjeningsstid. Pensjonsgrunnlaget er som regel den faste, brutto årslønnen i full stilling som vedkommende har på pensjoneringstidspunktet, multiplisert med gjennomsnittlig stillingsprosent (deltidsprosent).<sup>2</sup> Pensjonsgrunnlaget omfatter arbeidsinntekt opp til tolv ganger grunnbeløpet i folketrygden. Etter pensjonering blir pensjonsgrunnlaget, og dermed pensjonene, regulert i samsvar med endringen i grunnbeløpet.<sup>3</sup>

Arbeidstakerne kan ta ut alderspensjon fra tjenestepensjonsordningene fra det tidspunktet rett til alderspensjon fra folketrygden inntreffer, det vil si fra fylte 67 år. I tillegg kan arbeidstakere ta ut alderspensjon inntil tre år før aldersgrensen under forutsetning av at summen av vedkommendes alder og opptjeningsstid er 85 år eller mer. Denne regelen (85-årsregelen) har bare praktisk betydning for de medlemmene som har en aldersgrense på 65 år eller lavere.

For de som står i stilling frem til rett til å fratrukke alderspensjon inntreffer, gis det i alminnelighet full pensjon etter 30 års pensjonsgivende tjenestetid. Dersom opptjeningsstiden er kortere, utgjør pensjonen så mange 30-deler av full pensjon som arbeidstakeren har år med pensjonsgivende tjenestetid. Kravet til minste opptjeningsstid når medlemmet fratrukker før pensjonsalder med såkalt oppsatt (utsatt) pensjonsrett er tre år. Kravet til full opptjeningsstid ved oppsatt pensjonsrett er inntil 40 år. Dersom arbeidstakeren har arbeidet deltid hele eller deler av yrkeskarrieren, fastsettes en gjennomsnittlig deltidsprosent.

En oppsatt pensjonsrett beregnes av pensjonsgrunnlaget på fratredelsestidspunktet. Den oppsatte pensjonsretten reguleres i tiden mellom fratreden og pensjonering på samme måte som løpende pensjoner (med folketrygdens grunnbeløp). Den oppsatte pensjonen kommer i utgangspunktet til utbetaling fra stillingens aldersgrense, men i Statens Pensjonskasse uansett ikke før arbeidstakeren fyller 65 år. Oppsatt alderspensjon utbetales senest fra det tidspunktet medlemmet

fyller 67 år. Dersom pensjonen fra folketrygden reduseres fordi vedkommende fremdeles har arbeidsinntekt, vil den oppsatte pensjonen bli redusert tilsvarende.

### *Samordning og avkorting*

Offentlig tjenestepensjon samordnes med pensjon fra folketrygden. Pensjonen fra folketrygden utbetales fullt ut, mens det gjøres fradrag i den offentlige tjenestepensjonen, jf. lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser.

Alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen reduseres dersom pensjonisten har arbeidsinntekt fra stilling som gir opptjening av pensjonsrettigheter i offentlig tjenestepensjonsordning. Pensjonen reduseres (graderes) etter forholdet mellom pensjonsgrunnlaget og inntekten. I motsetning til i folketrygden skjer avkortingene også etter fylte 70 år. Dette henger sammen med at det tjenes opp nye pensjonsrettigheter i de offentlige tjenestepensjonsordningene også etter 70 år. Dersom arbeidsinntekten kommer fra privat sektor (ikke-medlemspliktige stillingsforhold), reduseres ikke pensjonen, men kommer i tillegg til arbeidsinntekten uten noen form for avkorting.

### *Avtalefestet pensjon*

På bakgrunn av innføringen av avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor, ble det i 1988 innført AFP-ordninger ved hovedtariffoppgjørene i staten og kommunal sektor. Pensjonsalderen var også her først 66 år, men er senere trinnvis senket og er i dag 62 år. I staten er alle tilsatte som er omfattet av hovedtariffavtalen omfattet av reglene om AFP. Kommunale arbeidsgivere må dekke alle AFP-kostnadene når en arbeidstaker går av med AFP, og de fleste kommuner er med i utlikningsordninger hvor de løpende utgiftene fordeles på arbeidsgivere som deltar i ordningen. I statlig sektor betaler ikke arbeidsgiverne engangskostnader når arbeidstakeren går av med AFP. Avtalefestet pensjon for statsansatte dekkes i hovedsak løpende over statsbudsjettet.

### **3.3.2 Nye modeller for offentlig tjenestepensjon**

I lønnsoppgjørene i offentlig sektor i 2008 ble det inngått avtaler om ny AFP-ordning i offentlig sektor, og om opplegget for det videre arbeidet med tilpasning av offentlig tjenestepensjon til den nye folketrygden. Personer født i 1963 er de første som i sin helhet skal få beregnet alderspensjonen fra fol-

2. Faste tillegg som er knyttet til stillingen regnes med i pensjonsgrunnlaget. Variable tillegg regnes med dersom det er inngått tariffavtale om dette. Inntekt fra overtidsarbeid er ikke pensjonsgivende. Godtgjørelse som ikke er vederlag for arbeid, for eksempel uniformstillegg, er heller ikke pensjonsgivende.

3. Dersom pensjonsgrunnlaget har vært høyere på et tidligere tidspunkt i yrkeskarrieren, vil det høyere pensjonsgrunnlaget telle med for pensjonsgivende tjenestetid før pensjonsgrunnlaget ble redusert, mens pensjonen for den siste delen av tjenesten beregnes av pensjonsgrunnlaget ved endelig fratreden. Det beregnes i praksis et delt pensjonsgrunnlag.

ketrygden med den nye opptjeningsmodellen i folketrygden, jf. avsnitt 3.1.2. Et parts sammensatt utvalg, ledet av arbeids- og inkluderingsministeren, ble 15. juli 2008 satt ned for å forberede behandlingen av offentlig tjenestepensjon og AFP i lønnsoppgjøret 2009. Til grunn for arbeidet lå Stortingets pensjonsforlik 26. mai 2005, der det heter som følger om tilpassing av offentlig tjenestepensjon til ny alderspensjon i folketrygden:

«Tjenestepensjon tilsvarende to tredjedeler av sluttlønn i offentlig sektor (bruttoordninger) videreføres. Etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon, må de offentlige tjenestepensjonsordningene tilpasses den nye folketrygdmodellen, uten at dette svekker de offentlige tjenestepensjonene, men slik at de også omfattes av delingstall og ny indeksering. Den endelige tilpasningen skal skje gjennom forhandlinger mellom partene i offentlig sektor.»

I utvalgets rapport til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 11. mars 2009 ble fire hovedtyper av nye opptjeningsmodeller presentert. I alle modellene ble det tatt beregningsteknisk utgangspunkt i at tjenestepensjon skal kunne tjenes opp frem til fylte 70 år, og at uttaksreglene skal være nøytrale fra 62 til 75 år. Hver modell kan utformes på ulike måter, og utvalget understreket at det vil være mellomformer av de fire hovedtypene. Nedenfor gjengis hovedtrekkene i de fire modellene.<sup>4</sup> Endelig utforming av de fremtidige offentlige tjenestepensjonsordningene ventes avklart i tariffavtaleforhandlingene mellom partene i offentlig sektor våren 2009.

#### *Modifisert bruttoordning*

Tjenestepensjonsordningen garanterer i denne modellen et bestemt nivå på samlet (brutto) pensjon, og det fastsettes en full opptjeningsstid for å nå et definert brutto ytelsesnivå. Tjenestetid ut over dette gir ikke høyere pensjon. Pensjonsgrunnlaget fastsettes med utgangspunkt i inntekten på slutten av yrkeskarrieren (sluttlønnsprinsipp). Fast lønn, faste tillegg og noen variable tillegg er pensjonsgivende, men det vil ikke være opptjening for betalt overtid. Tjenestepensjonen samordnes med alderspensjon fra folketrygden og med ytelser fra AFP.

Den modifiserte bruttoordningen innebærer at hovedtrekkene ved opptjeningsreglene i dagens offentlige tjenestepensjonsordning videreføres,

det vil si sluttlønnbasert pensjonsgrunnlag og en fastsatt opptjeningsstid for å nå et definert brutto ytelsesnivå. Det må imidlertid gjøres endringer i samordningsreglene når alderspensjonen fra folketrygden kan tas ut fleksibelt. Pensjonen fra tjenestepensjonsordningen i modellen samordnes med alderspensjon i folketrygden og med AFP, slik at forskjeller i samlet pensjon til personer med samme brutto tjenestepensjon reduseres eller fjernes helt.

#### *Ytelsesbasert påslagsordning*

Tjenestepensjonen utgjør her et netto påslag til ytelser fra folketrygden og AFP, og det er således ingen samordning mellom de tre ordningene. Pensjonsrettighetene tjenes opp på bakgrunn av inntekt i alle år en arbeidstaker har vært medlem av tjenestepensjonsordningen (alleårsopptjening). Den årlige opptjeningen av tjenestepensjon varierer med inntektsnivå. All inntekt fra den offentlige arbeidsgiveren som er pensjonsgivende inntekt i folketrygden, vil være pensjonsgivende også i tjenestepensjonsordningen, inklusive variable tillegg og overtid. Opptjente pensjonsrettigheter reguleres i takt med lønnsutviklingen i samfunnet frem til uttak.

Denne ytelsesbaserte påslagsordningen har klare likhetstrekk med den nye alderspensjonen i folketrygden, og den nye AFP-ordningen i privat sektor som det ble enighet om i lønnsoppgjøret i 2008. Påslagsordningen skiller seg imidlertid fra AFP-ordningen ved at bare inntekt fra den offentlige arbeidsgiveren inngår i pensjonsgrunnlaget, og ved at det kan tjenes opp pensjonsrettigheter også etter 62 år. Påslagsordningen er en nettoordning og fordelingsegenskapene i ny folketrygd får dermed i utgangspunktet gjennomslag. Ulik opptjening, for eksempel over og under 7,1 G, vil imidlertid moderere fordelingsprofilen fra folketrygden. Muligheten for opptjening av pensjonsrettigheter også etter 62 år innebærer ytterligere motivasjon til å stå i arbeid, i tillegg til pensjoneringsaldereffekten (utsatt pensjonering gir høyere ytelser).

#### *Netto ytelsesordning*

I denne modellen kommer tjenestepensjon som et netto tillegg til ytelser fra folketrygden og AFP, og det er ingen samordning med folketrygd eller AFP. For å nå et definert netto ytelsesnivå, fastsettes krav til opptjeningsstid, og tjenestetid ut over dette gir ikke høyere tjenestepensjon. (Det definerte ytelsesnivået varierer med inntektsnivå.) Pensjonsgrunnlaget fastsettes med utgangspunkt i inntek-

4. Det vises til rapporten 11. mars 2009 for nærmere omtale av de alternative modellene og det offentlige tjenestepensjons-systemet for øvrig.

ten på slutten av yrkeskarrieren (sluttlønn). Fast lønn og faste tillegg er pensjonsgivende, men det vil være begrenset opptjening for variable tillegg, og ingen opptjening for overtid.

Nettoordningen har likhetstrekk med påslagsordningen og innskuddsordningen (nedenfor) idet ytelsen beregnes som et netto påslag til ny AFP og folketrygd, uten samordning. Nettoordningen har også likhetstrekk med den modifiserte bruttoordningen ved at pensjonsgrunnlaget er det samme, og ved at en fastsatt opptjeningstid gir en definert ytelsesprosent.

#### *Innskuddsordning*

Også her er tjenestepensjonen et netto påslag til ytelser fra folketrygden og AFP, og det er ingen samordning. Hvert år betales det for arbeidstakeren inn en pensjonspremie lik en prosentandel, som kan variere med inntektsnivå, av pensjonsgivende inntekt. All inntekt fra den offentlige arbeidsgiveren som er pensjonsgivende inntekt i folketrygden, vil også være pensjonsgivende i denne tjenestepensjonsmodellen, inkludert variable tillegg og betalt overtid. Avkastningen på de årlige innskuddene bestemmes av utviklingen i kapitalmarkedene.

Innskuddsmodellen ligner påslagsordningen, bortsett fra på et sentralt punkt: opptjente rettigheter i påslagsordningen har en garantert avkastning (regulering) lik lønnsveksten, mens avkastningen i innskuddsordningen avhenger av markedsavkastningen. I tillegg har innskuddsmodellen en sparelignende utforming, mens påslagsmodellen har en ytelseslignende utforming, slik den er beskrevet ovenfor.

### **3.4 Det private tjenestepensjonssystemet**

Private tjenestepensjonsordninger består på den ene siden av skattefaviserte ordninger etter lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon (foretakspensjonsloven) og lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold (innskuddspensjonsloven), og ikke-skattefaviserte ordninger og avtaler som er opprettet utenfor disse ordningene. Ved innføringen av obligatorisk tjenestepensjon i 2006 ble nærmere angitte foretak pålagt å opprette tjenestepensjonsordninger på nivå med visse minimumskrav.

Pensjonsordninger som er opprettet i medhold av foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven, får inntektsfradrag for innbetalte premier og

innskudd. Et foretak kan fritt opprette pensjonsordninger utenfor foretaks- og innskuddsloven, men slike ordninger gir ikke inntektsfradrag. Slike ordninger omfatter typisk ledere og ansatte som har et lønnsnivå som er høyere enn taket i de to nevnte lovene, det vil si over 12 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

Forholdsmessighetsprinsippet står sentralt i regelverket for tjenestepensjonsordninger. Dette prinsippet innebærer at pensjonsytelse eller innskuddssatser ikke skal utgjøre en større del av lønnen for høytlønte enn for lavtlønte. For innskuddsordninger kan det likevel bestemmes i pensjonsordningen at innskudd i prosent av lønn, for lønn ut over seks G, kan være inntil det dobbelte av innskudd for lønn opp til seks G. I foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven er det fastsatt at et foretaks pensjonsordning skal omfatte alle arbeidstakerne som har fylt 20 år. For foretakspensjonsordninger kan det fastsettes i pensjonsordningens regelverk at arbeidstakere som har mindre enn ti år igjen til pensjonsalder, ikke skal tas opp som medlem i ordningen, eller bare tas opp på særskilte vilkår.

Et foretak kan ha såkalte parallelle ordninger. Det vil si samtidig ha både en ytelsesbasert og en innskuddsbasert pensjonsordning. Innskuddspensjonsloven gir nærmere bestemmelser om dette, herunder at en arbeidstaker ikke kan stå tilsluttet mer enn én ordning (arbeidstaker kan velge type ordning), og at alderspensjonsytelsene skal stå i et rimelig forhold til hverandre. Et foretak kan også ha kombinerte ordninger, det vil si at en ytelsesbasert ordning kan suppleres med en innskuddsordning eller en pensjonsordning med engangsbetalt alderspensjon, som skal utgjøre et tillegg til ytelsene i den ytelsesbaserte pensjonsordningen.

#### **3.4.1 Ytelsesbaserte ordninger**

De tradisjonelle foretakspensjonsordningene, de ytelsesbaserte ordningene, har i et historisk perspektiv nærmest vært enerådende i det norske tjenestepensjonsmarkedet. Alternative ordninger har vært tillatt, men disse har ikke vært nedfelt i tjenestepensjonslovgivningen som skattefaviserte ordninger.

Ytelsesordningene i private foretak er nettoordninger, og vanligvis fastsetter foretaket i pensjonsplanen ytelsen som en prosentandel av den ansattes sluttlønn. En nettoordning innebærer at pensjonsordningen ikke garanterer at den faktiske samlede pensjonsytelsen, inkludert folketrygden, nøyaktig vil tilsvare den ytelsen som er nedfelt i pensjonsplanen. Dette kommer av at pensjonsord-

ningen legger til grunn en «beregnet» folketrygd på det tidspunkt den enkelte ansatte meldes inn i ordningen. Den faktiske ytelsen fra folketrygden kan ved oppnådd pensjonsalder avvike fra den beregnede folketrygden, og den samlede pensjonen kan dermed avvike fra pensjonsplanens tilskattede ytelsesnivå. I dette ligger det også at pensjonsordningen ikke automatisk kompenserer for endringer i folketrygden, slik en gjør i de offentlige tjenstepensjonsordningene. En beslutning om kompensasjon må i tilfellet tas av foretaket. Foretakspensjonsloven fastsetter tak på samlet ytelse i prosent av lønnsgrunnlaget. For lønn mellom én og seks G utgjør dette 100 prosent, og for lønn mellom seks og tolv G er taket på 70 prosent.

Pensjonsordningens fastsatte ytelsesnivå forutsetter full opptjening. For at den enkelte skal ha rett til fulle pensjonsytelser, kreves det i henhold til foretakspensjonsloven en tjenestetid på minst 30 år, men ikke over 40 år. Lavere tjenestetid enn 30 år gir en forholdsmessig reduksjon i pensjonsytelsen.

Utover alderspensjon, skal pensjonsordningen ha regler (obligatorisk) om premiefritak ved uførhet, som innebærer at det i tilfelle av uførhet fortsatt vil skje en oppsparing eller oppbygging av kapital til senere utbetaling i form av alderspensjon. I tillegg kan pensjonsordningen fastsette om det skal tilknyttes supplerende deknninger. Supplerende deknninger, som uførepensjon og etterlattepensjon, er svært utbredt i dagens ytelsespensjonsordninger.

Foretakspensjonsloven forutsetter full fondering av lineært opptjente rettigheter til alderspensjon, for ethvert medlem av pensjonsordningen til enhver tid. Med lineær opptjening menes at med for eksempel 37 år igjen til pensjonsalder på ansettelsestidspunktet, vil medlemmet tjene opp 1/37 av fremtidig pensjon hvert år så lenge vedkommende er ansatt i foretaket. Full opptjening kan etter loven ikke være mindre enn 30 år, slik at brøken aldri vil kunne være høyere enn 1/30. Full fondering betyr at pensjonsordningen besitter midler tilsvarende den forsikringstekniske premiereserven for samlede opptjente rettigheter, jf. avsnitt 8.5. Denne premiereserven fremkommer for hvert individ som en, i teoretisk forstand, gjennomsnittlig kontantverdi av den opptjente andelen av fremtidig pensjon.

Beregningen av kontantverdien baseres, i tillegg til den forsikredes pensjonsgrunnlag, kjønn og alder, på en beregningsrente og et dødelighetsgrunnlag. Jo lavere beregningsrente og dødelighet, jo høyere reserve. Beregningsrenten og dødelighetskurven er garanterte elementer i forsikringskontrakten. Hvis forsikringsleverandørens

forvaltning av pensjonsordningens midler ikke strekker til i forhold til den avkastningen som grunnlagsrenten og dødeligheten forutsetter, må leverandøren selv dekke underskuddet. Hvis avkastningen derimot er mer enn god nok, tilfaller overskuddet pensjonsordningen som et bidrag til fremtidig finansiering av nye pensjonsrettigheter. For avkastningsgarantien betales en egen premie. For forvaltningen av pensjonsordningens midler kan det velges investeringsprofil og/eller settes sammen en egen investeringsportefølje.

Premiereserven for alderspensjonen bygges opp av årlige premier, forrentet med beregningsrente og tildelt teoretisk dødelighetsarv etter kontraktens dødelighetsgrunnlag. Premien for årets pensjonsopptjening relativt til årets pensjonsgrunnlag, omtales som normalpremier, også den beregnet som en teoretisk kontantverdi gjennom kontraktens grunnlagselementer. Pensjonsgrunnlaget er typisk årets pensjongivende lønn i stillingen. Når lønnen vokser, er imidlertid ikke normalpremier alene lenger tilstrekkelig til å finansiere premiereserven. Premiereserven for de historiske pensjonsrettighetene må bygges opp til årets lønnsnivå gjennom en såkalt reguleringspremie, og denne kan utgjøre en betydelig andel av årets premie for et medlem av pensjonsordningen med noen års tjenestetid, selv under moderat lønnsvekst, jf. avsnitt 7.3.5. Endringer i forutsetningene, for eksempel høyere lønnsvekst enn forutsatt eller lavere rentenivå, vil således kunne ha betydelig innvirkning på premiekostnadene fra år til år. I tillegg vil endringer i arbeidsstokkens sammensetning ha betydning for premienivået.

Regulering av løpende pensjoner vil i de fleste private foretakspensjonsordninger skje med siste års bokførte avkastning utover grunnlagsrenten, slik at pensjonistene får «sin» andel av overskuddet til fordeling. Noen pensjonsordninger har garantert pensjonsregulering, knyttet til utviklingen i folketrygdens grunnbeløp eller til pris- eller lønnsveksten. For disse pensjonsordningene kan dermed reguleringen av løpende pensjoner utløse krav om innbetaling av reguleringspremie.

Ved alderspensjon med tilknyttede tilleggsdekninger som uførepensjon og etterlattepensjon, etableres det premiereserver for hvert individ også for rettigheter til disse tilleggsdekningene. Dette skjer på samme måte som for alderspensjon og er basert på et utvidet biometrisk beregningsgrunnlag, hvor også uføre- og reaktiveringssannsynligheter, samt etterlattesannsynligheter inngår. Årlige premier betales for å bygge opp disse reservene, og årlige risikopremier betales i tillegg for

den udekkede risiko som ligger i disse tilleggsdekningenes natur.

Endelig betales det årlig administrasjonspremie for forvaltning av pensjonsmidlene, administrasjonen av de aktive medlemmenes forsikringsforhold, og bygging av administrasjonsreserve for de aktive medlemmene. Sammen med frigjort administrasjonsreserve fra ordningens pensjonister betaler administrasjonspremien på denne måten for pensjonsordningens omkostninger.

I henhold til foretakspensjonsloven kan arbeidstakere betale inntil fire prosent av lønnen i egenandeltilskudd til et foretaks pensjonsordning. Dette egenandeltilskuddet kan ikke utgjøre mer enn halvparten av den premie (uten omkostningstillegg) som betales for arbeidstakeren av arbeidsgiveren.

### 3.4.2 Innskuddsbaserte ordninger

Innskuddsbaserte ordninger ble skattefavorisert på lik linje med ytelsesordningene gjennom innskuddspensjonsloven fra 2001. Da loven ble innført, hadde tjenestepensjonsdekningen i privat sektor over lengre tid vært om lag 50 prosent (Veland, 2006).

Som produkt er innskuddspensjon en ren spareordning, og vanligvis utgjør innskuddet en bestemt prosentandel av lønnsgrunnlaget. Hva lønnsgrunnlaget skal eller kan være, fremgår av innskuddspensjonsloven, og skal fastsettes i foretakets pensjonsordning. Innskuddspensjonsloven innehar bestemmelser som regulerer maksimale innskuddsatser på lønn mellom én og tolv G. For lønn mellom én og seks G, er maksimal innskuddsats fem prosent, mens tilsvarende for lønn mellom seks og tolv G er åtte prosent. Innenfor en pensjonsordning kan ikke innskuddssatsen for lønn mellom seks og tolv G være mer enn det dobbelte av satsen for lønn mellom én og seks G. Det kan ikke innbetales innskudd for lønn under én G eller for lønn over tolv G. Pensjonsordningens innskuddsplan kan også forutsette innskudd fra medlemmene, begrenset av innskuddspensjonsloven til fire prosent av lønn og ikke overstigende foretakets innskudd.

Innskuddspensjon er i større grad enn ytelsesbaserte ordninger, frikoblet fra folketrygden. Det vil si at ytelsene ikke sees i sammenheng, og det er ikke et felles ytelsesnivå eller lignende. Opptjent alderspensjon i en innskuddsordning kommer derfor som et selvstendig tillegg til ytelsen fra folketrygden.

Pensjonskapitalen i en innskuddsordning kan forvaltes på flere måter, enten ved såkalt alminnelig forvaltning der institusjonen ordningen er opprettet i har forvalteransvaret, som en kollektiv investeringsportefølje der foretaket avtaler med institusjonen hvordan porteføljen skal sammensettes, eller som en ordning med individuelt investeringsvalg der den enkelte kontohaver (medlemmet) tilordner kontoen en investeringsportefølje innenfor bestemmelsene i regelverket. Det bygges ikke administrasjonsreserver for innskuddsordninger, men foretakene belastes med separate gebyrer for medlemsadministrasjonen og for kapitalforvaltningen.

Pensjonsutbetalingenes lengde og utbetalingsprofil skal fastsettes i ordningens regelverk. Det kan bestemmes at kapitalen i utbetalingsperioden skal forvaltes i spareavtale i den institusjonen ordningen ble opprettet, eller at den konverteres til forsikring i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse, basert på forutsetninger om dødelighet. Minste utbetalingsperiode i innskuddsordninger er 10 år. Det er også i innskuddspensjonsloven en regel om at årlig utbetaling av alderspensjon ikke kan overstige differansen mellom 10,2 G og beregnet folketrygd etter foretakspensjonsloven for lønnsgrunnlag lik 12 G, der grunnlaget settes til grunnbeløpet.

Ved dødsfall før eller etter pensjonering benyttes pensjonsformuen eller den gjenstående sparesaldoen til etterlattepensjoner, eventuelt utbetales midlene til medlemmets bo. Ved dødsfall etter pensjonering og med pensjon utbetalt fra en pensjonsforsikring vil derimot gjenstående premiereserve tilfalle risikofellesskapet.

I innskuddsbaserte pensjonsordninger fremkommer pensjonen ved pensjonsalder som det årlige beløpet den enkeltes pensjonsformue gir. Pensjonsformuen er resultatet av innbetalte innskudd og avkastningen på disse. Eventuell regulering av pensjonen vil skje som følge av tildelt overskudd på avtalen.

Innskuddspensjonsloven ble endret ved innføringen av obligatorisk tjenestepensjon i 2006 slik at foretak som ikke omfattes av plikten til å opprette en tjenestepensjonsordning likevel kan velge å opprette en innskuddspensjonsordning for selvstendig næringsdrivende, for deltakere i deltakerlignet selskap, eller for ansatte eiere av aksje- eller allmennaksjeselskap. Tilsvarende gjelder for frilansere. Årlige innskudd i en slik ordning kan ikke overstige fire prosent av vedkommende persons beregnede personinntekt fra næringsvirksomhet mellom én og tolv G eller lønn mellom én og tolv G.



### 3.4.3 Engangsbetalt alderspensjon

Foretakspensjonsloven regulerer to typer tjenestepensjonsordninger, ordinær ytelsesbasert alderspensjon og såkalt engangsbetalt alderspensjon. Innskuddet i en engangsbetalt alderspensjonsordning fastsettes i en innskuddspremieplan som skal utformes etter regler i innskuddspensjonsloven. I henhold til foretakspensjonsloven § 9-8 kan det benyttes ulike innskuddsprosentsatser for lønn inntil seks G og for de deler av lønnen som ligger mellom seks og tolv G.

Alderspensjon i en engangsbetalt pensjonsordning vil ved pensjonsalder bestå av en akkumulert serie av «engangsbetalte» forsikringer. Pensjonsordningen med engangsbetalte alderspensjoner kan derfor bare opprettes i livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. Alderspensjonen i en pensjonsordning etter innskuddspensjonsloven består av den alderspensjon som kan finansieres ved en oppspart pensjonskapital. Slike ordninger kan derfor opprettes også i banker og i forvaltningsselskaper for verdipapirfond. Den fremtidige pensjonen vil i begge tilfeller være en individuell rettighet som det enkelte medlem har overfor pensjonsleverandøren.

Størrelsen på pensjonsytelsene utbetalt ved pensjonsalder vil avhenge av de årlige innskuddene, og i betydelig grad av avkastningen på pensjonskapitalen frem til pensjonsalder. All avkastning fra forvaltningskapitalen skal tilføres pensjonskapitalen, og arbeidstakerne har dermed risikoen for avkastningsresultatet. Arbeidstakerne kan imidlertid være sikret en garantert rente fra pensjonsleverandøren, slik at pensjonsytelsen ved pensjonsalder utgjør summen av innskuddene med tillegg av den garanterte renten. Oppnås en avkastning som er høyere enn den garanterte renten, godskrives rettighetshaveren denne avkastningen gjennom en oppregulering av det fremtidige garanterte ytelsesnivået.

En sentral forskjell i forhold til ordinær ytelsespensjon, er at foretaket ikke har videre forpliktelse i forhold til individuelt opptjente pensjonsrettigheter enn de årlige innskuddene. Når foretaket har betalt det årlige innskuddet, har foretaket avsluttet sin forpliktelse for tidligere tjenestetid.

Utbredelsen av ordninger med engangsbetalt alderspensjon er svært begrenset i det norske pensjonssystemet.

### 3.4.4 Fripoliser og pensjonskapitalbevis

En fripolise er en ferdig betalt forsikring, altså en forsikring som det ikke skal betales ytterligere pre-

mier for. I de ytelsesbaserte tjenestepensjonsordningene skal det i visse situasjoner utstedes fripolise til medlemmene, hovedsakelig når medlemskapet i pensjonsordningen opphører. Fripolisen sikrer de pensjonsrettighetene medlemmet har opptjent i pensjonsordningen frem til tidspunktet for utstedelse av fripolisen.

Medlemmer som slutter i foretaket uten rett til straks begynnende pensjon, skal ikke lenger være medlemmer av pensjonsordningen. Da skal pensjonsinnretningen, det vil si et livsforsikringsselskap eller en pensjonskasse, utstede en fripolise som representerer medlemmets rett til opptjent pensjon og tilhørende pensjonskapital, basert på medlemmets sluttlønn på fratredelsestidspunktet.

En fripolise kan også utstedes ved opphør eller omdanning av en foretakspensjonsordning, for eksempel i forbindelse med nedleggelse av foretaket, konkurs eller overgang fra ytelsesbasert til innskuddsbasert pensjonsordning. Det skal også utstedes fripoliser ved endringer i pensjonsplanen som medfører en reduksjon i pensjonsytelsene. Utstedelse av fripolise foretas i den pensjonsinnretningen hvor pensjonsordningen er sikret. Hvis ordningen er sikret i en pensjonskasse, kan pensjonskassen inngå en utløsningsavtale med et livsforsikringsselskap om at selskapet skal utstede fripolise til de medlemmene som slutter i foretaket. Premiereserven i fripoliser skal beregnes ut fra det beregningsgrunnlag som forsikringsselskapet eller pensjonskassen anvender på fratredelsestidspunktet.

I forbindelse med utstedelsen av en fripolise har innehaveren rett til å tegne fortsettelsesforsikring for å opprettholde det tidligere forsikringsforholdet uten å måtte gi nye helseopplysninger, jf. forsikringsavtaleloven § 19-7. I medhold av foretakspensjonsloven § 4-9 skal slik fortsettelsesforsikring tegnes på samme vilkår som fripolisen, men forsikringen kan i tillegg utvides til å omfatte uførepensjon og etterlattepensjon.

En fripolise utgjør et eget rettsforhold mellom pensjonsinnretningen og fripoliseinnehaveren, og sistnevnte har full disposisjons- og råderett over fripolisen. Midlene knyttet til en fripolise kan overføres til et annet livsforsikringsselskap; enten til en annen foretakspensjonsordning der tidligere tjenestetid medregnes, eller som en individuell kontrakt. Foretakspensjonsloven åpner videre for sammenslåing av flere fripoliser utstedt av samme pensjonsinstitusjon. Dersom fripolisene som skal slås sammen gir ulike rettigheter, skal det foretas omregning av alderspensjon på grunnlag av premiereservene på omregningstidspunktet.

I innskuddspensjonsordninger skal det ved nådd pensjonsalder utstedes et pensjonskapitalbevis til arbeidstakeren. Det samme skal skje dersom arbeidstakeren slutter i stillingen før nådd pensjonsalder. Pensjonsinnretningen, som kan være livsforsikringsselskap, pensjonskasse, bank, innskuddspensjonsforetak eller forvaltningsselskap for verdipapirfond, skal i slike tilfeller utstede et pensjonskapitalbevis for opptjent pensjonskapital. Et pensjonskapitalbevis omfatter den pensjonskapital som arbeidstakeren har opptjent gjennom innskudd og tilført avkastning frem til fratredelsestidspunktet. Dette er regulert i innskuddspensjonsloven, men pensjonskapitalbevis kan også utstedes av kollektive pensjonsordninger som ikke faller inn under dette regelverket.

Siden pensjonskapitalbeviset, på samme måte som fripoliser, utgjør et eget rettsforhold, skal midlene forvaltes uavhengig av midlene i den pensjonsordning som pensjonskapitalbeviset er utgått fra. Innehaveren har full disposisjons- og råderett, og kapitalen kan enten forvaltes ved en alderspensjonskonto med investeringsvalg for innehaveren eller ved alminnelig forvaltning hos pensjonsleverandøren. Pensjonsleverandøren kan kreve at innehaveren dekker vederlag for administrasjon dersom forvaltningen skjer ved særskilt investeringsportefølje med investeringsvalg. Dersom forvaltningen skjer ved alminnelig forvaltning, skal det fra pensjonsinnretningen knyttes administrasjonsreserve til pensjonskapitalbeviset til dekning av forvaltningskostnader.

Innskuddspensjonsloven åpner for at en arbeidstaker som har flere ulike pensjonskapitalbevis i samme institusjon, kan få disse slått sammen til én alderspensjonskonto og få utstedt et nytt pensjonskapitalbevis. Pensjonskapitalbevis som skal konverteres til forsikring ved pensjonsalder, kan imidlertid ikke slås sammen. Arbeidstakeren har videre rett til å fortsette å betale årlige innskudd til alderspensjonskontoen dersom vedkommende ikke er blitt medlem av en ny tjenestepensjonsordning som følge av nytt arbeidsforhold.

En arbeidstaker må ha vært medlem av et foretaks pensjonsordning i minst 12 måneder for å få med seg de opparbeidede pensjonsrettighetene i form av en fripolise eller et pensjonskapitalbevis. I de offentlige tjenestepensjonsordningene kreves det i dag tre års samlet medlemskap, jf. avsnitt 3.3 ovenfor.

### 3.4.5 Obligatorisk tjenestepensjon (OTP)

Etter at partene i arbeidslivet ved tariffoppgjøret i 2004 ikke ble enige om innføring av innskuddsba-

sert tjenestepensjon for arbeidstakere som ikke var dekket av en tjenestepensjonsordning, rettet partene en felles henvendelse til regjeringen og ba om signaler om obligatorisk tjenestepensjon. I St.meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsmeldingen presenterte regjeringen to alternative modeller for obligatorisk tjenestepensjon, og ved pensjonsforliket mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre 19. mai 2005 ble hovedprinsippene for innføring av obligatorisk tjenestepensjon vedtatt.

Lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven), basert på Banklovkommisjonens forslag i NOU 2005: 15, trådte i kraft 1. januar 2006. Loven oppstiller krav om at foretak med arbeidstakere i sin tjeneste skal etablere tjenestepensjonsordning for sine ansatte. I henhold til § 1 første ledd omfatter lovkravet foretak som har:

- «a) minst to personer i foretaket som begge har en arbeidstid og lønn som utgjør 75 prosent eller mer av full stilling,
- b) minst én arbeidstaker uten eierinteresse i foretaket som har en arbeidstid og lønn i foretaket som utgjør 75 prosent eller mer av full stilling, eller
- c) 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.»

Arbeidstakere skal dessuten tas opp som medlem i foretakets ordning fra fylte 20 år, men bestemmelser om eventuelle lavere aldersgrenser, eller lavere krav til stillingsprosent mv., kan fastsettes i regelverket til den enkelte pensjonsordning. I tillegg må ordningenes regelverk gi medlemmene rett til innskudds- eller premiefritak ved uførhet. Ordningen kan omfatte etterlattepensjon og uførepensjon i henhold til bestemmelsene i foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven.

Lov om obligatorisk tjenestepensjon gjelder ikke for foretak som i henhold til lov eller tariffavtale for statlige eller kommunalt ansatte allerede har etablert tjenestepensjonsordning. Foretak som omfattes av loven § 1 og som har tjenestepensjonsordning for sine ansatte fra før, har plikt til å sikre at ordningen oppfyller OTP-lovens krav til tjenestepensjonsordninger.

Når det gjelder størrelsen på oppsparing til alderspensjon, fastsetter OTP-loven §§ 4 og 5 minstekrav avhengig av om pensjonsordningen etableres i form av en innskuddsordning eller en ytelsesordning. I en innskuddspensjonsordning skal foretaket innbetale et innskudd hvert år som utgjør

minst to prosent av den lønn mellom én og tolv G som det enkelte medlem mottar fra foretaket. For ytelsesbasert pensjon avhenger minstekravet av utbetalingstiden. Dersom utbetalingstiden er 10 år, skal «en klart overveiende del av arbeidstakerne sikres en alderspensjon som minst tilsvarer alderspensjon fra en pensjonsordning med innskuddspensjon som oppfyller minstekravene i § 4», jf. § 5 annet ledd. Har ordningen en lengre utbetalingstid enn 10 år, skal denne merverdien vektlegges ved sammenligningen av ytelsesordningen mot en innskuddsordning etter minstekravene.

I henhold til forskrift 30. juni 2006 nr. 870 om innskuddspensjonsordninger, har foretakene finansieringsansvaret for OTP-ordningene. I tillegg til innskuddet for det enkelte medlem av innskuddspensjonsordningen, skal foretakene dekke pensjonsleverandørens vederlag for administrasjon av pensjonsordningen, herunder vederlag for forvaltning av pensjonskapitalen. I tillegg kommer vederlag for forsikring av innskuddsfritak ved uførhet. Dersom arbeidstakerne i henhold til innskuddsplanen kan fastsette plasseringen av oppspart pensjonskapital, kan vederlag for endring av sammensetningen av investeringsporteføljen belastes arbeidstakerne selv.

### 3.4.6 Individuell pensjonssparing

Frem til 2006 ble det gitt fradrag i skattepliktig inntekt for premie, innskudd og tilskudd til premiefond under individuelle pensjonsavtaler (IPA-avtaler) etter skatteloven. Fra 2008 ble muligheten til tilsvarende pensjonsordning videreført gjennom lov 27. juni 2008 nr. 62 om individuell pensjonsordning. Loven fastsetter minstekrav til hvordan en individuell pensjonsordning må utformes for at innskudd eller premie skal kunne trekkes fra i kundens skattepliktige inntekt, og for at ordningen ellers skal behandles skattemessig fordelaktig.

Årlige innbetalinger til skattefavisert individuell pensjonsordning er begrenset oppad til 15 000 kroner per person, som også er den øvre grensen for årlig inntektsfradrag for innbetaling til ordningen. Minst en tredjedel av årlig innbetaling til ordningen skal gå til alderspensjon. På samme måte som med IPA-avtaler er det ikke formuesskatt på midler i ordningen, og heller ikke inntektskatt på løpende avkastning av midler i ordningen. Når midlene i ordningen kommer til utbetaling, skal de beskattes som alminnelig inntekt og personinntekt. Alle personer over 18 år kan opprette slik ordning.

Kunden kan velge mellom skattefavisert individuell pensjonsordning utformet som pensjons-

forsikringsavtale eller som pensjonsspareavtale. Mens individuelle pensjonsforsikringsavtaler bare kan tilbys av livsforsikringsselskaper, kan pensjonsspareavtaler tilbys av banker, livsforsikringsselskaper, pensjonsforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond. Alminnelige virksomhetsregler og enkeltinstitusjonenes konsesjon, er avgjørende for hvordan institusjonene kan utforme sine produkter, herunder hvilke ytelser som kan tilbys.

Pensjonsavtaler i medhold av loven må gi kunden rett til alderspensjon, men kan i tillegg omfatte forsikringer som dekker innskuddsfritak eller premiefritak ved uførhet, rett til uførepensjon eller andre uføreytelser, etterlattepensjon og barnepensjon. Dersom institusjonen selv ikke har adgang til å tilby slike forsikringer, kan disse tegnes særskilt ved avtale med et livsforsikringsselskap. Innskuddsfritak kan også tegnes ved særskilt avtale med et skadeforsikringsselskap.

Retten til alderspensjonskapital i pensjonsspareavtaler faller ikke bort ved kundens død, men benyttes til barnepensjon eller etterlattepensjon til ektefelle, registrert partner eller samboer etter reglene i innskuddspensjonsloven. Alternativt utbetales pensjonskapitalen som et engangsbeløp til dødsboet.

Som i innskuddspensjonsloven og foretakspensjonsloven, er pensjonsalderen i lov om individuell pensjonsordning satt til 67 år. Høyere pensjonsalder kan imidlertid avtales, og for kunder som har tjenstepensjonsordning med særaldersgrense, kan samme særaldersgrense avtales i individuell ordning. Kunden kan, i en del situasjoner, kreve utbetaling av alderspensjonen før nådd pensjonsalder dersom kunden ikke har lønnsinntekt (men ikke tidligere enn fra fylte 62 år). Kunden har også mulighet til å avtale utsatt utbetaling av alderspensjonen, helt eller delvis, ved nådd pensjonsalder. Minste utbetalingstid for alderspensjonen er i alle tilfeller 10 år.

Når det gjelder de såkalte «IPA-kontraktene» ble det i februar 2007 fastsatt overgangsregler som blant annet innebærer rett til å inngå ny avtale med forsikringsselskapet på tilsvarende vilkår uten å måtte gi nye helseopplysninger. I forbindelse med den nye loven om individuell pensjonsordning, ble fristen for å inngå ny slik avtale satt til 30. juni 2009. Det ble også fastsatt regler for avslutning av eksisterende IPA-kontrakter.

## 3.5 Samspill i pensjonssystemet

I dette avsnittet beskrives hvordan de ulike hovedelementene i det norske pensjonssystemet sam-

spiller når det gjelder utforming av rettighetsopp-  
tjening/sparing og organisering. Videre illustreres  
hvilke ytelser og rettigheter en vil kunne oppar-  
beide seg fra de ulike ordningene. Forståelsen av  
samspeillet mellom pensjonssystemets ulike deler  
er viktig fordi det legger grunnlaget for innsikt i  
pensjonsrettighetenes oppbygging for den enkelte  
arbeidstaker, og for den enkeltes mulighet til å  
planlegge sin inntekt som pensjonist. Samspeillet  
har også betydelige samfunnsøkonomiske virkninger  
blant annet når det gjelder arbeidstakermobili-  
tet og villigheten til å stå lengre i arbeid.

### 3.5.1 Pensjonsalder og rettighetsopptjening

I dagens folketrygd er 67 år den laveste alder for å  
ta ut alderspensjon og den generelle øvre alders-  
grensen i norsk arbeidsliv er 70 år. Avgang før fylte  
67 år kan etter dagens system enten skje via en  
AFP-ordning som gir adgang til frivillig pensjone-  
ring fra og med fylte 62 år, eller via uførepensjone-  
ring med krav til medisinsk diagnose. I tillegg har  
enkelte yrkesgrupper særaldersgrenser.

Ny alderspensjon i folketrygden vil kunne tas  
ut fleksibelt i aldersspennet 62 til 75 år. Den  
enkelte «finansierer» eventuell tidlig avgang fra  
arbeidslivet gjennom en lavere årlig pensjon livet  
ut, mens utsatt avgang belønnes med høyere årlig  
pensjon, fordi opptjente pensjonsrettigheter da  
skal fordeles på færre gjenstående (forventede)  
levår. Tilsvarende gjelder for den nye AFP-ordning-  
en i privat sektor, det vil si valgfri pensjonsalder  
fra fylte 62 år.

Etter dagens regler kan uttak av tjenestepen-  
sjon i private ordninger først gjøres fra fylte 67 år.  
Tilsvarende gjelder også i offentlig tjenestepen-  
sjon, men i praksis, og under visse forutsetninger,  
er det mulig å ta ut tjenestepensjon fra fylte 65 år.  
Uttaksreglene samsvarer dermed ikke med den  
nye alderspensjonen i folketrygden og den nye  
AFP-ordningen. Regelverket for offentlig og privat  
tjenestepensjon utredes imidlertid med sikte på til-  
pasning til folketrygden og AFP.

I ny alderspensjon i folketrygden, opptjenes  
pensjonsrettighetene etter et spareprinsipp ved at  
den enkelte tjener opp en årlig pensjonsbehold-  
ning (som lønnsreguleres i opptjeningsperioden)  
tilsvarende 18,1 prosent av pensjongivende inn-  
tekt, jf. avsnitt 3.1.2. Den samlede opptjeningen på  
pensjoneringsstidspunktet vil utgjøre summen av  
de årlige beholdningene. Opptjeningen av rettighe-  
ter i ny AFP-ordning ligner på opptjeningen i folke-  
trygdens nye alderspensjon, men følger ikke helt  
det samme prinsippet. AFP-rettigheter opptjenes  
etter et ytelsesbasert prinsipp og tilsvarer en årlig

opptjening på 0,314 prosent av pensjongivende  
inntekt (som lønnsreguleres i opptjeningsperio-  
den). Samlet opptjening av AFP-rettigheter utgjør  
dermed en andel av gjennomsnittslønnen over  
yrkeskarrieren.

I privat sektor fremstår AFP og tjenestepensjon  
som to separate og uavhengige ytelser, mens det i  
de offentlige ordningene skjer en samordning av  
ytelsene mellom 65 og 67 år. Pensjonsmottakerne  
her vil ved 65 år få det beste av AFP-beregnet folke-  
trygd pluss AFP-tillegg og tjenestepensjon. Hvor-  
dan samspeillet blir i et nytt tjenestepensjonssystem  
i offentlig sektor er ikke avklart.

Ulikheter i utforming av de forskjellige elemen-  
tene i pensjonssystemet gjelder ikke bare opptje-  
ning, men også utbetaling. Tjenestepensjonsord-  
ningene skal tilpasses reglene om opptjening og  
fleksibelt uttak av ny alderspensjon i folketrygden.  
Dersom de samme prinsippene for blant annet flek-  
sibelt uttak av alderspensjon skal følges, kan de

#### Boks 3.1 Forutsetninger for beregningene

To individer født i 1963, med inntekt i 2009 på  
henholdsvis 379 000 (om lag 5,4 G) og  
698 000 kroner (10 G). Reallønnsvekst på to  
prosent gjennom yrkeskarrieren frem til fylte  
62 år, deretter ingen lønnsvekst.

Yrkeskarriere: 37 års opptjening ved fylte  
62 år.

Ytelsesordning: 66 prosent ved fylte 67 år,  
fleksibelt uttak fra 62 år. Avkorting ved uttak  
før 67 år, og tillegg ved uttak etter 67 år (føl-  
ger effektene av delingstallet i folketrygden).

Innskuddsordning: 2 og 5 prosent sparing,  
35 års sparetid ved fylte 62 år. Fleksibelt uttak  
fra 62 år og realavkastning på 2 prosent hvert  
år.

Ny AFP: Opptjener 0,314 prosent av inn-  
tekt hvert år. 35 års opptjening ved fylte 62 år  
og oppfyller da vilkårene for uttak (ser bort  
fra tonivåuttak). Opptjente rettigheter lønns-  
reguleres frem til uttak.

Ny folketrygd: 37 års opptjening ved fylte  
62 år, fleksibelt uttak fra 62 år. Opptjening av  
18,1 prosent av inntekt hvert år. Livslange  
utbetalinger basert på delingstall i Ot.prp. nr.  
37 (2008–2009).

Det ses bort fra overgangsregler og over-  
gangseffekter for individer som omfattes av  
både dagens system og det nye pensjonssys-  
temet. Fremstillingen gjelder dermed indivi-  
der født i 1963 eller senere.

ulike pensjonselementene opptjeningsmessig oppnå et helhetlig samspill. Imidlertid er det et spørsmål om hvordan dette samspillet skal virke når det gjelder uttak av pensjon. Skal uttaket av de enkelte ytelser også være uavhengig av hverandre som i dag, slik at pensjonsytelser fra de ulike ordningene dels kan tas ut på ulike tidspunkter og dels kan utbetales over ulike perioder (fra 10-årig til livslang utbetaling)? Dette forventes avklart etter den kommende utredningen om tilpasning av regelverket for private tjenstepensjoner til den nye folketrygdmodellen.

### 3.5.2 Illustrasjoner av pensjonseffekter

I det etterfølgende foretas det beregninger med formål å illustrere pensjonsmessige effekter av det nye pensjonssystemet. Fremstillingen er ikke uttømmende, og det vil generelt være store individuelle forskjeller både i arbeidsmarkedstilpasninger, lønnsnivå, type tjenstepensjonsordning, medlemskap i AFP-ordning mv. Det søkes her å vise hvilke pensjonsytelser et individ som utelukkende omfattes av det nye systemet vil få ved pensjonsavgang under visse forutsetninger, jf. boks 3.1.

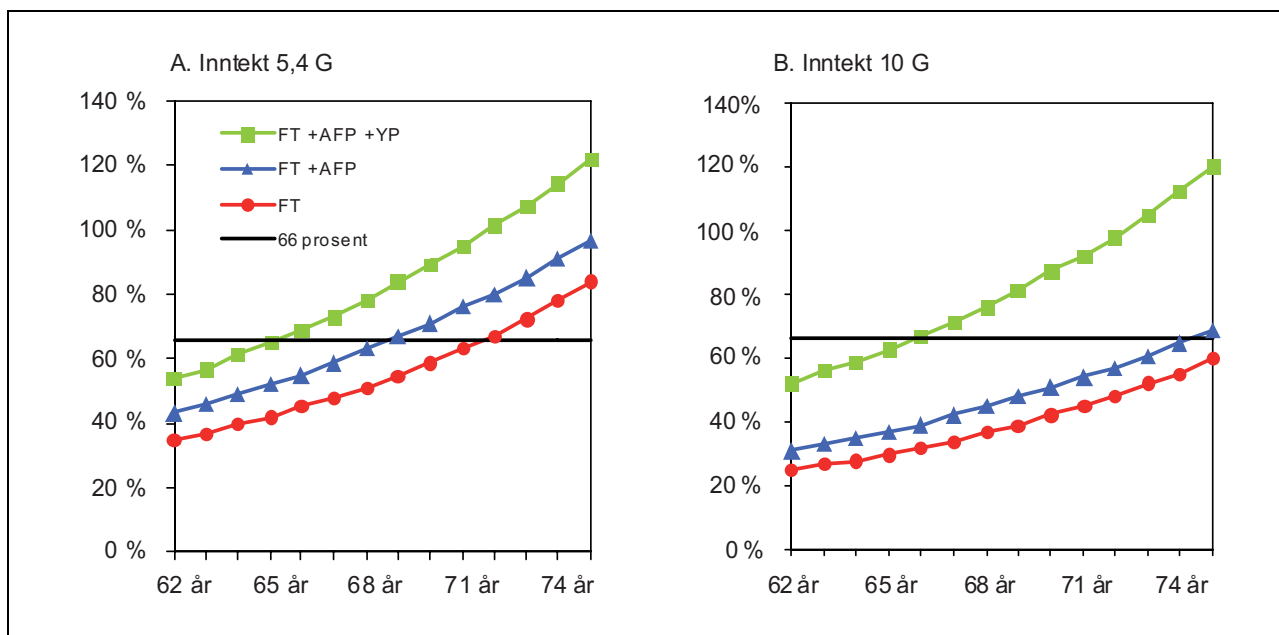
Det antas blant annet at opptjeningstiden i (den nye) folketrygden er 37 år ved fylte 62 år, noe som bør være oppnåelig for en majoritet av arbeidstakerne. For disse starter yrkeskarrieren og dermed opptjeningen ved 25 års alder. Sparetiden er satt til

35 år ved 62 år, og tar således høyde for at arbeidstakerne i løpet av yrkeskarrieren, av ulike årsaker, kan ha to år uten opptjening av tjenstepensjon. Senere løses det litt på forutsetningene ved at opptjeningstider og avkastningen endres.

#### Ny folketrygd, ny AFP og ytelsespensjon

Arbeidstakeren omfattes av en ytelsesbasert tjenstepensjon som sikter mot en samlet ytelse på 66 prosent av lønnen ved fylte 67 år. Tidligere uttak avkortet etter de samme aktuariske prinsippene som i den nye folketrygden. Figur 3.1 viser hvordan pensjonsnivået varierer med varierende alder for uttak av pensjon. Folketrygdytelsen alene tilsvarer ved avgang som 62-åring en kompensasjon på om lag 34 prosent av sluttlønn for arbeidstakeren med 5,4 G i inntekt, og 24 prosent for arbeidstakeren med inntekt på 10 G. Sammen med tjenstepensjon blir samlet kompensasjon om lag 46 prosent. Hvis arbeidstakeren oppfylder vilkårene for å få utbetalt AFP (og hvis denne ytelsen inkluderes) øker kompensasjonsgraden til vel 54 og 52 prosent ved avgang som 62-åring. Utsettes tidspunktet for uttak av pensjon til 65 år, blir kompensasjonsgradene henholdsvis 65 og 63 prosent. Uten rett til AFP vil samlet pensjonsnivå ved 65 år utgjøre om lag 55 prosent.

Figurene viser hvilken betydning ytelsesbaserte ordninger i kroner har for arbeidstakere med



Figur 3.1 Samspillet mellom pensjonsytelser i nytt pensjonsregime – ny alderspensjon i folketrygden, ny AFP-ordning og ytelsespensjon (66 prosent). Individ med inntekt på 5,4 G (A) og 10 G (B) i 2009. Kompensasjon i prosent av lønn som yrkesaktiv. Øvrige forutsetninger som i boks 3.1.

Kilde: Egne beregninger.

høy inntekt. Dette har sammenheng med opptjeningstaket i folketrygden og i AFP-ordningen på 7,1 G (i underkant av 500 000 kroner). Tjenestepensjonene må således dekke opp differansen mellom folketrygden og det pensjonsnivået ordningen sikter mot (her 66 prosent ved 67 år). Et av kjennetegnene ved det nye pensjonssystemet er belønning av utsatt uttak av pensjon, noe som illustreres ved de konvekse kurvene i figur 3.1. Den konvekse formen kommer av rentes rente-effekten som øker jo lenger uttaket utsettes. Den enkelte kan dessuten kombinere arbeid og pensjon etter eget ønske, fra fylte 62 år til fylte 75 år. Samlet inntekt vil i så fall øke tilsvarende økningen i arbeidsinntekten, siden pensjonen ikke avkortes mot arbeidsinntekt. Fortsatt arbeid vil gi ny pensjonsopptjening, både i folketrygden og i tjenestepensjonsordningen.

#### Ny folketrygd, ny AFP og innskuddspensjon

Figur 3.2 viser hvordan samspillet mellom pensjonselementene slår ut på samlet pensjonsnivå, gitt at arbeidstakerne omfattes av innskuddsordning med en sparesats på to prosent. Ytelsene fra folketrygden og AFP er de samme som i eksemplet over. Som figuren viser, er det en markert forskjell

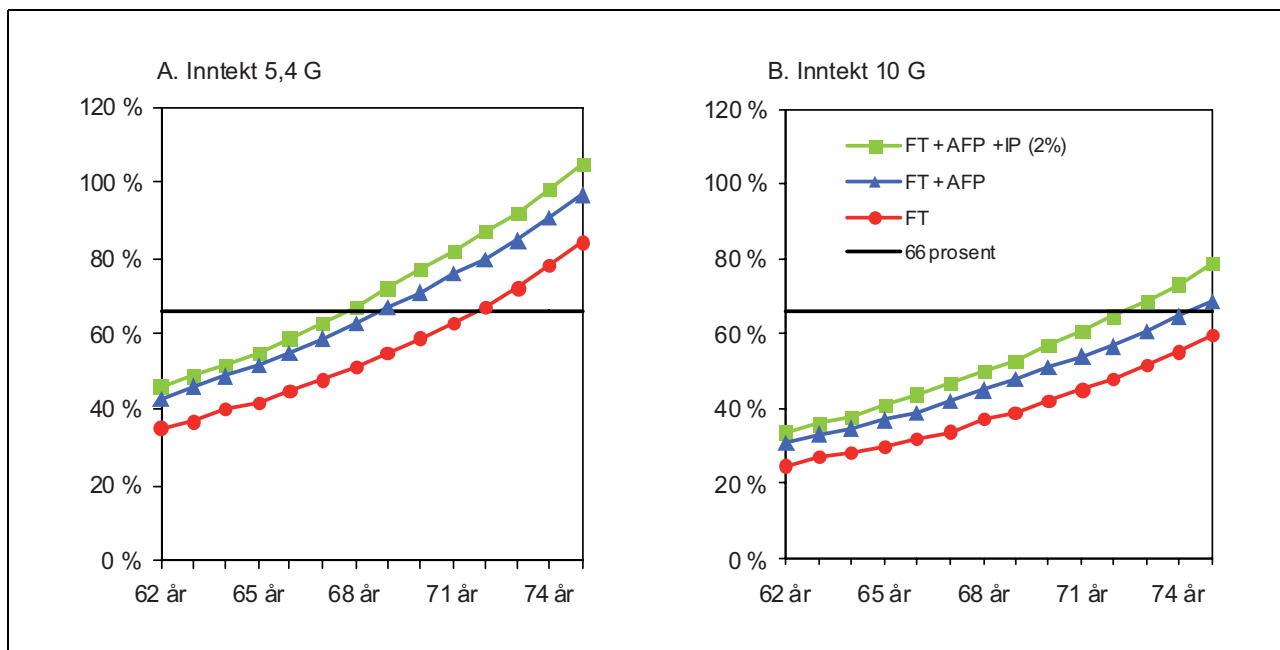
mellom arbeidstakeren med en inntekt på 5,4 G og arbeidstakeren med inntekt på 10 G. Førstnevnte har en samlet kompensasjonsgrad på 46 prosent av lønnen ved avgang som 62-åring, mens den andre arbeidstakeren har en kompensasjonsgrad på 34 prosent. Ved 65 år er kompensasjonsgradene henholdsvis 55 og 41 prosent, mens de blir henholdsvis 63 og 47 prosent ved 67 år. Den relativt lave kompensasjonsgraden for arbeidstakeren med den høyeste inntekten kommer av opptjeningstaket på 7,1 G i folketrygden og AFP-ordningen.

Figur 3.3 illustrerer situasjonen når arbeidstakerne har innskuddssatser på fem prosent av lønn. Effekten på samlet pensjonsnivå ved å øke innskuddet fra to til fem prosent er relativt markant: kompensasjonsgraden for en inntekt på om lag 5,4 G i 2009, øker fra 46 til 52 prosent ved 62 år, mens den øker fra 34 til 40 prosent for en inntekt på 10 G. Ved 65 og 67 år, vil arbeidstakeren med den laveste inntekten få et samlet pensjonsnivå på henholdsvis 61 og 69 prosent, mens arbeidstakeren med inntekt på 10 G vil få henholdsvis 47 og 54 prosent. En kompensasjonsgrad på 66 prosent nås ved noe over 66 års alder for arbeidstakeren med lavest inntekt, og nærmere 70 års alder for den med den høyere inntekten.

Tabell 3.1 Sammenligning av pensjonsytelser (kompensasjon i prosent av lønn som yrkesaktiv) ved varierende opptjeningstider i folketrygden (FT), innskuddsordning (IP, to og fem prosent innskuddssats) og AFP-ordning, og ved varierende uttaks-tidspunkt. Individ med inntekt på 5,4 G i 2009. Øvrige forutsetninger som i boks 3.1.

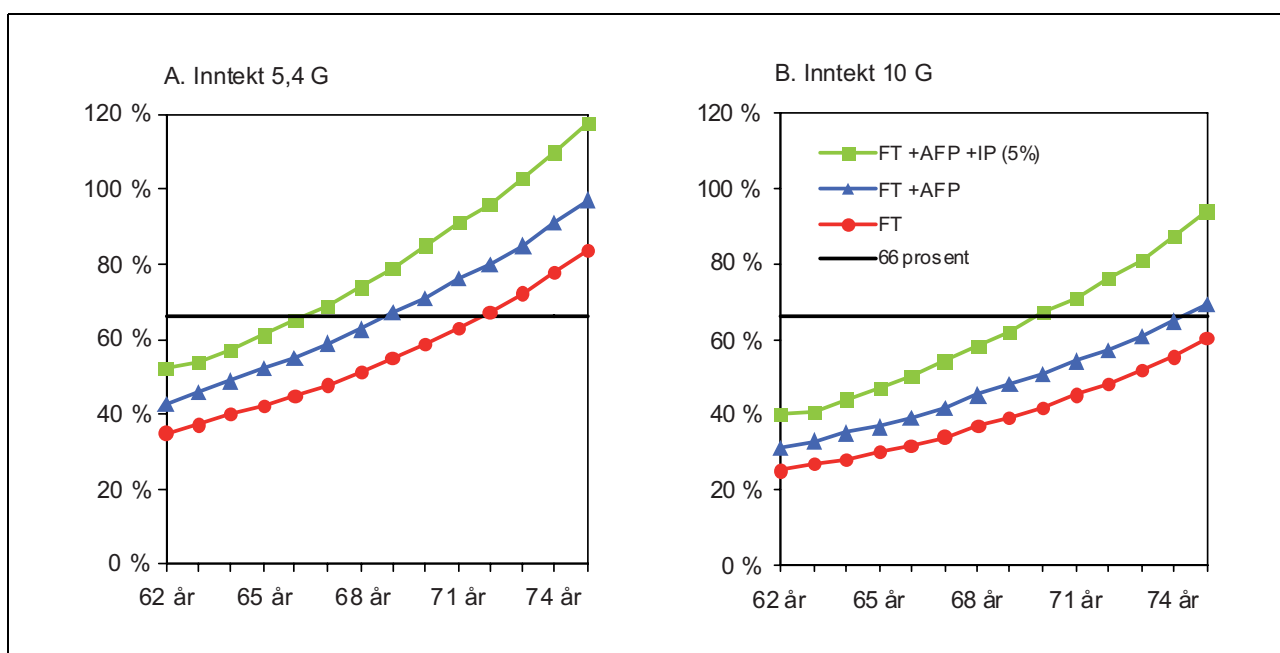
Uttak\opptjening	To prosent innskuddssats		Fem prosent innskuddssats	
	FT 37 år, IP 35 år, AFP 35 år	FT 32 år, IP 30 år, AFP 32 år	FT 37 år, IP 35 år, AFP 35 år	FT 32 år, IP 30 år, AFP 32 år
62 år	46 %	39 %	52 %	42 %
63 år	49 %	42 %	54 %	45 %
64 år	52 %	45 %	57 %	48 %
65 år	55 %	48 %	61 %	52 %
66 år	59 %	51 %	65 %	55 %
67 år	63 %	54 %	69 %	59 %
68 år	67 %	58 %	74 %	64 %
69 år	72 %	62 %	79 %	68 %
70 år	77 %	67 %	85 %	73 %
71 år	82 %	71 %	91 %	78 %
72 år	87 %	76 %	96 %	83 %
73 år	92 %	81 %	103 %	89 %
74 år	98 %	86 %	110 %	96 %
75 år	105 %	92 %	118 %	103 %

Kilde: Egne beregninger.



Figur 3.2 Samspillet mellom pensjonsytelser i nytt pensjonsregime – ny alderspensjon i folketrygden, ny AFP-ordning og innskuddspensjon (to prosent innskudd). Individ med inntekt på 5,4 G (A) og 10 G (B) i 2009. Kompensasjon i prosent av lønn som yrkesaktiv. Øvrige forutsetninger som i boks 3.1.

Kilde: Egne beregninger.



Figur 3.3 Samspillet mellom pensjonsytelser i nytt pensjonsregime – ny alderspensjon i folketrygden, ny AFP-ordning og innskuddspensjon (fem prosent innskudd). Individ med inntekt på 5,4 G (A) og 10 G (B) i 2009. Kompensasjon i prosent av lønn som yrkesaktiv. Øvrige forutsetninger som i boks 3.1.

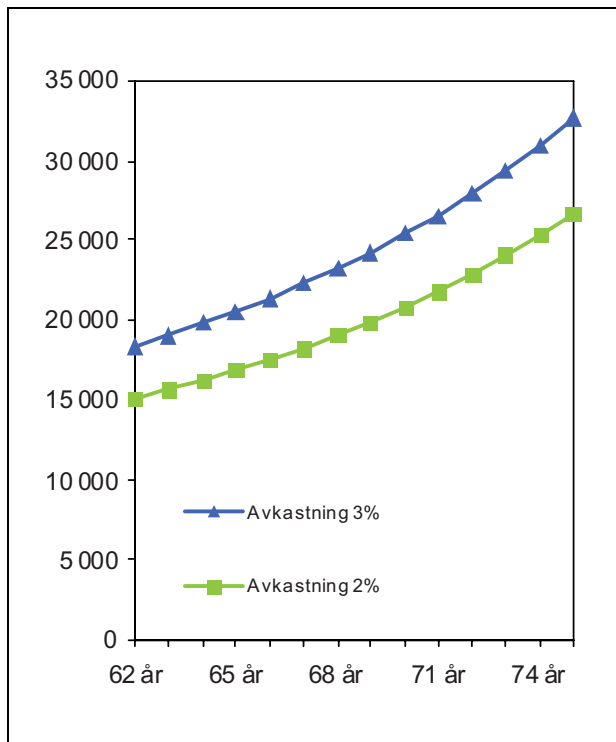
Kilde: Egne beregninger.

### Andre forutsetninger om opptjeningstid og avkastning

I illustrasjonene ovenfor ble det forutsatt en opptjeningstid på henholdsvis 37, 35 og 35 år i folketrygden, AFP-ordningen og i tjenstepensjonsordningene. Tabell 3.1 viser effekten på samlet pensjonsytelse (i prosent av lønn) ved lavere opptjeningstid i folketrygden (fra 37 år til 32 år), AFP-ordningen (fra 35 år til 32 år) og i en innskuddsordning (fra 35 år til 30 år), sammenlignet med resultatene over. Som tabellen illustrerer, er virkningen av lavere opptjeningstid relativt betydelig.

I illustrasjonene over ble det også lagt til grunn en realavkastning i spareperioden på to prosent for innskuddsordningene. Figur 3.4 viser at en økning i avkastningen fra to til tre prosent, vil gi 18 prosent høyere ytelse fra en innskuddspensjonsordning. Hvilken effekt en avkastningsendring vil ha for den samlede pensjonsytelsen vil variere, avhengig av opptjeningstider og type ordninger. Beregningene viser at ytelsene fra innskuddspensjonsordninger er følsomme både for endring i avkastning i sparetiden, og for antall opptjeningsår.

Figurene i dette avsnittet illustrerer den sterke økningen i pensjonsnivået som kan oppnås ved utsatt pensjonsuttak. Utsettes uttaket lenge nok, vil



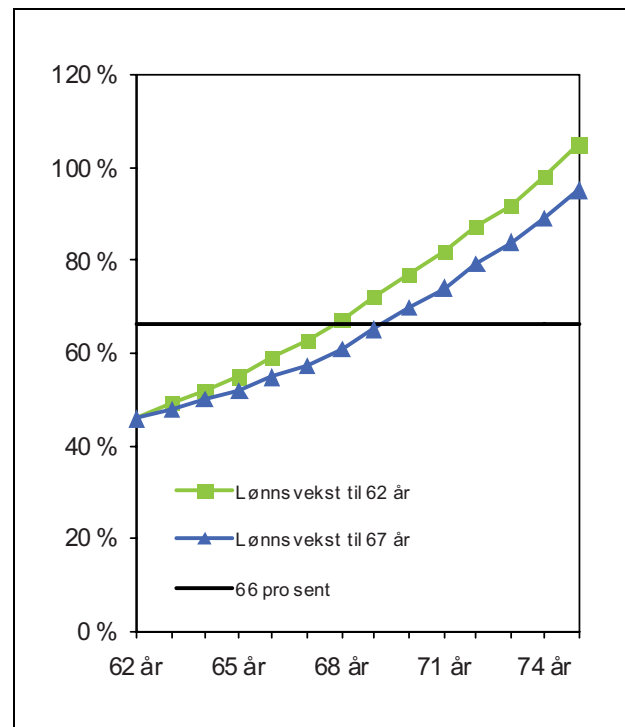
Figur 3.4 Forskjell i verdien av pensjonskapitalen i innskuddsordning med realavkastning på to og tre prosent. Forutsetninger som i boks 3.1.

Kilde: Egne beregninger.

samlet kompensasjon kunne bli svært høy. Dette forutsetter imidlertid at tjenstepensjon og avtalefestet pensjon er uavhengige ytelser, og hvorvidt dette blir tilfelle i det reformerte, norske pensjonssystemet, er ikke avklart. I offentlig sektor samordnes i dag AFP og tjenstepensjon mellom 65 og 67 år. I privat sektor skal regelverket gjennomgåes for å tilpasses den nye alderspensjonen i folketrygden. Et overordnet spørsmål kan være hvordan foretakene vil tilpasse seg i det nye pensjonssystemet, og om og på hvilken måte AFP og tjenstepensjon skal ses i sammenheng.

### Virkning av endret forutsetning om lønnsvekst

Figur 3.5 illustrerer den betydning lønnsvekst vil ha for samlet kompensasjonsnivå i prosent av lønn ved pensjonering, for arbeidstakere med innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger. I beregningene ovenfor var det antatt jevn lønnsvekst i yrkeskarrieren frem til fylte 62 år, og deretter ingen lønnsvekst. Dersom det forutsettes at lønnen øker tilsvarende (med to prosent hvert år) frem til fylte 67 år, faller samlet kompensasjonsnivå



Figur 3.5 Effekt av endret forutsetning om lønnsvekst mellom 62 og 67 år. Sammenligning mellom to prosent lønnsvekst og ingen lønnsvekst. Samlet kompensasjon for en inntekt på 5,4 G (folketrygd, AFP og to prosent sparing). Øvrige forutsetninger som i boks 3.1.

Kilde: Egne beregninger.



(inkludert folketrygd og AFP) målt mot lønn ved 67 år fra 63 prosent til 57 prosent, gitt innskuddsordning med to prosent sparing. Forskjellen i kompensasjonsgrad i innskuddsordninger med og uten forutsetninger om videre lønnsvekst kan således være betydelig, og viser at slike beregninger er svært følsomme for ulike sett av forutsetninger.

### 3.6 Informasjon og pensjonsportaler

I en undersøkelse fra 2008<sup>5</sup> oppga om lag 50 prosent av spurte arbeidstakere at de hadde ingen kunnskap om hvor mye de ville få i fremtidig pensjon. Tre av ti mente de ville få 60–70 prosent av sin nåværende lønn i pensjon, mens rundt 10 prosent mente de ville få mer enn 70 prosent av dagens lønn i pensjon. Undersøkelsen viste samtidig at over 60 prosent ikke er bekymret for sin økonomiske fremtid som pensjonist. Kombinasjonen av kunnskapsmangel om egne pensjonsrettigheter og liten bekymring for privatøkonomien som pensjonist, tilsier at det er behov for å skape økt bevissthet og bedre kunnskap om pensjon og pensjonsrettigheter.

Norsk Pensjon AS ble høsten 2006 etablert av en gruppe livsforsikringsselskaper med formål å opprette og vedlikeholde en pensjonsportal på internett som skal gi enkeltpersoner informasjon om alderspensjonsytelsene fra ulike pensjonsordninger. Internettportalen sammenstiller pensjonsinformasjon fra private og offentlige tjenestepen-

sjonsordninger og sammenligner data fra individuelle pensjons- og spareordninger. Det er et erklært mål at alle livsforsikringsselskaper, større pensjonskasser, banker og fondsforvaltningsselskaper skal delta i portalen, slik at den omfatter de fleste arbeidstakere og dermed gir best mulig informasjon til den enkelte. Kommunale pensjonsinnretninger ble tilsluttet portalen høsten 2008, og Statens Pensjonskasse fulgte etter i 2009. Pensjonsdata som gis i portalen er basert på opplysninger fra leverandørene, og portalen gir prognoser for pensjonsprodukter uten garantert avkastning og/eller med investeringsvalg ved hjelp av en standardisert modell. Inkludert i pensjonsberegningen er en prognose for folketrygdytelse som er basert på en modell utarbeidet av Finansnærings hovedorganisasjon.

Arbeids- og velferdsetaten (Nav) etablerte pensjonsportalen «Din pensjon» i april 2008, og gir den enkelte oversikt over blant annet pensjonsgivende inntekt og pensjonspoeng fra 1967 og fremover. Fra 2009 er det også mulig å søke elektronisk om alderspensjon via portalen. Portalens pensjonskalkulator baserer seg på dagens regler for alderspensjon, men vil omfatte de nye opptjeningsreglene når den nye alderspensjonen i folketrygden formelt er på plass.

Arbeids- og velferdsetaten og Norsk Pensjon har inngått et samarbeid om etablering og drift av felles pensjonsinformasjon på internett. De skal fortsatt ha hver sin portal, men samarbeidet skal gi den enkelte bedre oversikt over sine samlede pensjonsrettigheter. Fra april 2009 har de to portalene levert pensjonsdata til hverandre.

5. Synovate for Norsk Pensjon AS.

## Kapittel 4 Markedsmessige forhold

Tjenestepensjonsmarkedet har de senere årene vært preget av endringer, særlig etter innføringen av obligatorisk tjenestepensjon i 2006, da anslagsvis mer enn 700 000 nye arbeidstakere ble omfattet av en tjenestepensjonsordning (Veland, 2008). I dette kapitlet redegjøres det for utbredelsen av private tjenestepensjonsordninger, det gis en oversikt over premieinntekter og pensjonskapital i de private ordningene, samt en omtale av foretakenes omdanning fra ytelsesordninger til innskuddsordninger de siste årene.

Kapitlet drøfter videre forskjellene mellom ulike tjenestepensjonsordningers sjenerøsitet og supplerende deknninger, i tillegg til markedsstruktur og organiseringen av tjenestepensjonssystemet.

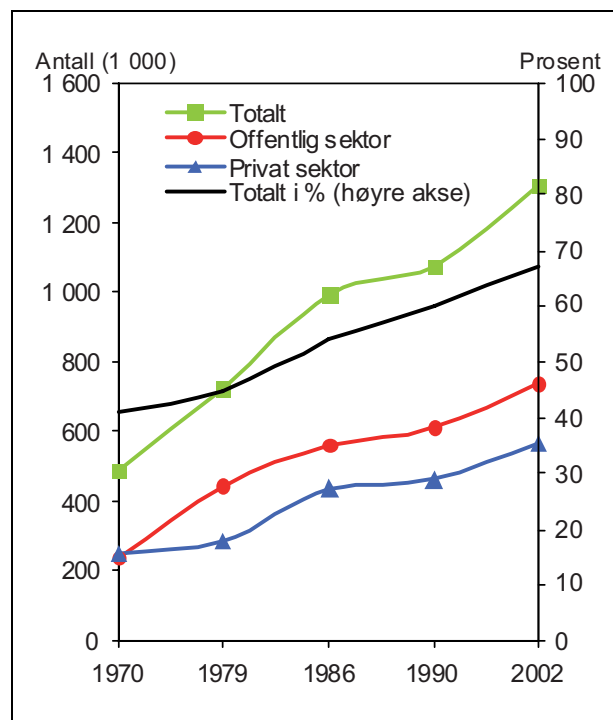
### 4.1 Tjenestepensjonsordningenes omfang og utvikling

Omtrent halvparten av arbeidstakerne i privat sektor hadde en tjenestepensjonsordning før loven om obligatorisk tjenestepensjon kom i 2006. I dette avsnittet presenteres de senere årenes utvikling hva gjelder ordningenes utbredelse, premie- og kapitalnivå i innskudds- og ytelsesordninger, samt omfanget av og årsaker til at flere foretak velger å gå fra en ytelsesordning til en innskuddsordning.

#### 4.1.1 Ytelses- og innskuddspensjonsordningenes utbredelse

Som beskrevet i kapittel 3, har ytelsespensjoner lange tradisjoner i Norge og var før innskuddspensjonsloven kom i 2001, enerådende i det norske markedet. Av de som i 2001 ikke hadde tjenestepensjonsordning var ansatte i mindre foretak overrepresentert, og særlig gjaldt dette innenfor næringene hotell og restaurant, bygg og anlegg, samt sosiale og personlige tjenester (Veland og Midsundstad, 2006 og Veland, 2008). Figur 4.1 viser antall medlemmer i tjenestepensjonsordninger i Norge perioden 1970–2002 (venstre akse), og prosentandelen av alle sysselsatte omfattet av en tjenestepensjonsordning (høyre akse).

Innskuddspensjon er enkel i sin utforming og skulle således være mindre krevende å opprette for foretak uten tjenestepensjonsordning. Likevel var det få slike ordninger som ble etablert de første årene etter 2001; i 2003 var om lag 43 000 arbeidstakere omfattet av en innskuddsordning. Ved utgangen av 2005 hadde dette tallet økt til i underkant av 120 000<sup>1</sup>, hvorav mer enn 50 000 av disse tidligere hadde hatt en ytelsesbasert ordning. Over 600 000 arbeidstakere stod uten tjenestepensjonsordning da dette ble obligatorisk i 2006. Etter innføring av obligatorisk tjenestepensjon var det



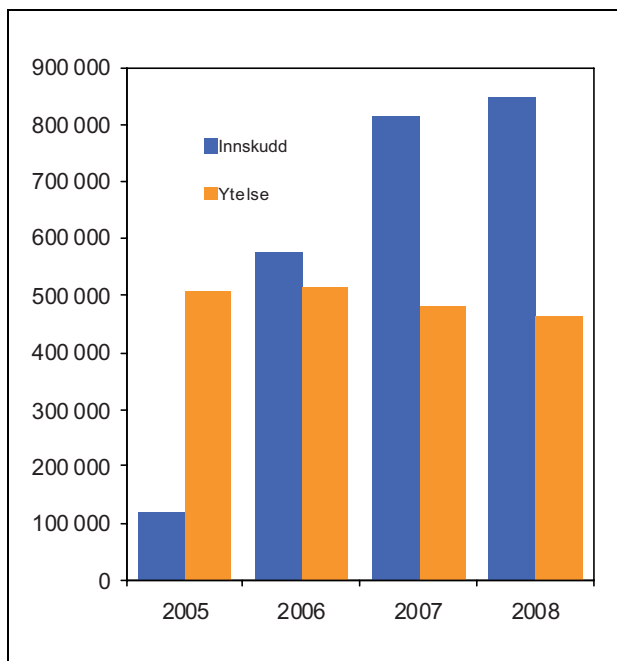
Figur 4.1 Utvikling i antall medlemmer i tjenestepensjonsordninger fra 1970 til 2002 (venstre akse), og i prosentandelen av alle sysselsatte som er medlem i en tjenestepensjonsordning (høyre akse).

Kilde: Veland (2008).

1. Omfatter medlemmer av Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH). Personer som er omfattet av ordninger i verdipapirfond og banker som ikke står tilsluttet FNH, kommer i tillegg.

kun et fåtall foretak som etablerte ytelsesbaserte ordninger, mens det ble etablert mange nye innskuddspensjonsordninger.

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) rapporterer hvert år statistikk som viser utviklingen i antall arbeidstakermedlemmer i medlemsselskapenes (pensjonsleverandører) tjenestepensjonsordninger. Figur 4.2 viser utviklingen i antall aktive medlemmer i private tjenestepensjonsordninger fra 2005 til 2008, og omfatter medlemmer i FNH. Inkluderes andre leverandører av innskuddspensjon som ikke står tilsluttet og rapporterer data til FNH<sup>2</sup>, omfatter innskuddsordningene totalt vel 886 000 arbeidstakere i privat sektor ved utgangen av 2008. Antall aktive medlemmer i de ytelsesbaserte ordningene er redusert fra i underkant av 510 000 i 2005 til knappe 467 000 ved utgangen av 2008. Innskuddspensjonsordningene vokser dermed i utbredelse, mens ytelsesordningene viser en nedadgående tendens med hensyn til antall medlemmer.



Figur 4.2 Antall arbeidstakermedlemmer i (aktive) innskuddsbaserte og ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger, 2005–2008.

Kilde: Finansnæringens Hovedorganisasjon.

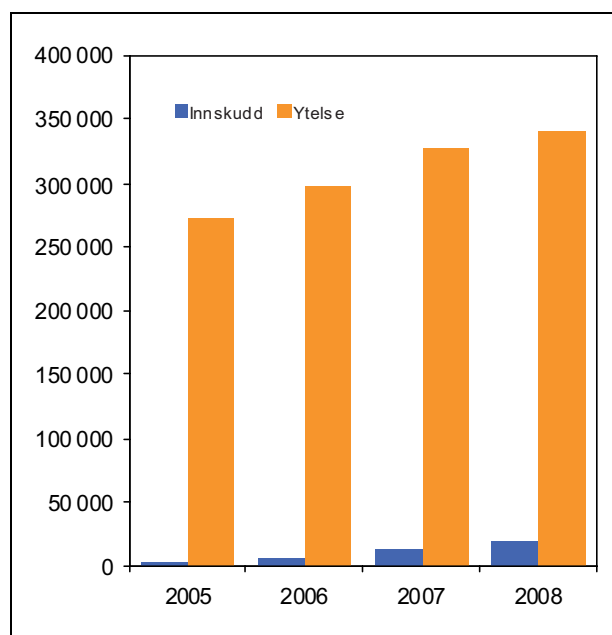
2. Inkluderer i underkant av 40 000 arbeidstakere som har en ordning i bank eller i et fondsforvaltningsselskap som omfattes av statistikken til Verdipapirfondenes Forening. Andre mindre leverandører kommer i tillegg, men dette antas å omfatte kun få arbeidstakere.

#### 4.1.2 Premie og kapital i tjenestepensjonsordningene

Pensjonskapitalen i ytelsesordningene er betydelig større enn i innskuddsordningene, jf. figur 4.3. Ytelsesordningene vil dermed ha lang levetid, selv om antallet arbeidstakere som omfattes av denne typen ordninger er på vei ned. Figur 4.4 viser at premieinnbetalingene i ytelsesordningene er mye høyere enn samlet innskudd til de innskuddsbaserte ordningene, samtidig som sistnevnte har vokst kraftig fra 2005 til 2008. Forskjellene i innbetalingene til de to typene ordninger skyldes ikke bare at ytelsesordningene er eldre, men også at slike ordninger i langt større grad enn innskuddsordningene inkluderer ulike typer supplerende forsikringsdekninger som påvirker de samlede premiene.

#### 4.1.3 Omdanning fra ytelse til innskudd

I følge FNH ble om lag 2 500 ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger lukket i perioden 2002–2008 i livsforsikringsselskapene Vital, Storebrand og Nordea. Disse ordningene omfattet rundt 46 000



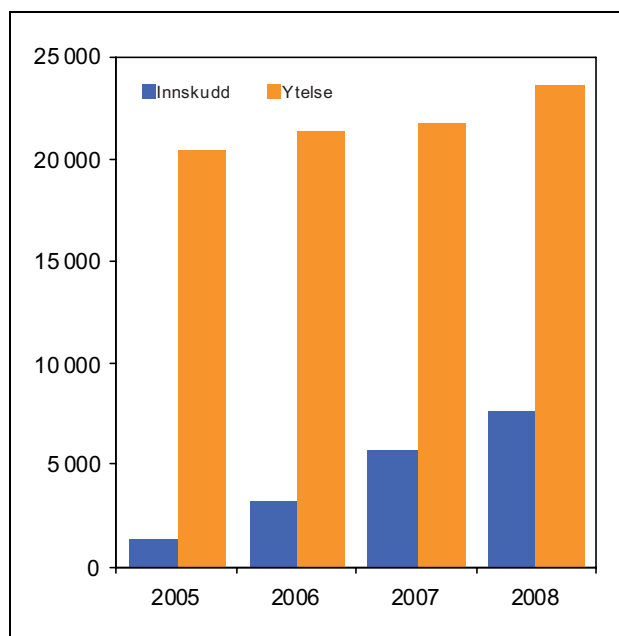
Figur 4.3 Størrelse på samlet forsikringsfond i ytelsesbaserte og innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger, 2005–2008. Millioner kroner. (Inkluderer pensjonsleverandører som er medlem i FNH, samt private pensjonskasser.)

Kilde: Finansnæringens Hovedorganisasjon og Norske Pensjonskassers Forening.<sup>1</sup>

1. Informasjon om premieinntekter i private kasser for 2008 foreligger ikke, men antas å være tilnærmet likt som i 2007.

arbeidstakere. Presise data for det samlede omfanget av omdanninger fra ytelsespensjonsordninger til innskuddsbaserte ordninger er ikke tilgjengelig, men Veland (2008) anslår at rundt 105 000 arbeidstakere i privat sektor har vært omfattet av slike omdanninger mellom 2001 og 2007. Dette tallet er delvis basert på anslag på det samlede omfanget, og inkluderer også omdanninger foretatt av statlige foretak. Det er grunn til å tro at det samlede antallet arbeidstakere som har blitt omfattet av slike omdanninger ligger et sted mellom 75 – 100 000, og at videre omdanninger vil skje. Næringsen (FNH) forventer videre omdanninger, blant annet som følge av finanskrisen og foretaks behov for å endre regnskapskostnadene.

Foretak spurt i en undersøkelse høsten 2007 (Veland, 2008), oppga i første rekke ønske om mer forutsigbare pensjonskostnader som begrunnelse for omdanning fra ytelsesordning til innskuddsordning (Veland, 2008). I en tilsvarende undersøkelse begrenset til industrisektoren (Veland og Midtsundstad, 2006), svarte 86 prosent av foretakene at uforutsigbarheten i ytelsesordningen var hovedårsak til at de hadde valgt å gå over til en innskuddsordning. Hvert tredje foretak oppga videre som begrunnelse at pensjonskostnadene hadde økt i sterk grad. En slik begrunnelse kan ha opphav i



Figur 4.4 Samlede premier og innskudd til ytelsesbaserte og innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger, 2005–2008. Millioner kroner. (Inkluderer pensjonsleverandører som er medlem i FNH, samt private pensjonskasser.)

Kilde: Finansnæringens Hovedorganisasjon og Norske Pensjonskassers Forening.

reglene om kostnadsføring av ytelsesbaserte ordninger, jf. avsnitt 3.4.1, og i at innskuddsordninger for foretakene kan oppfattes som billigere enn ytelsesordninger.

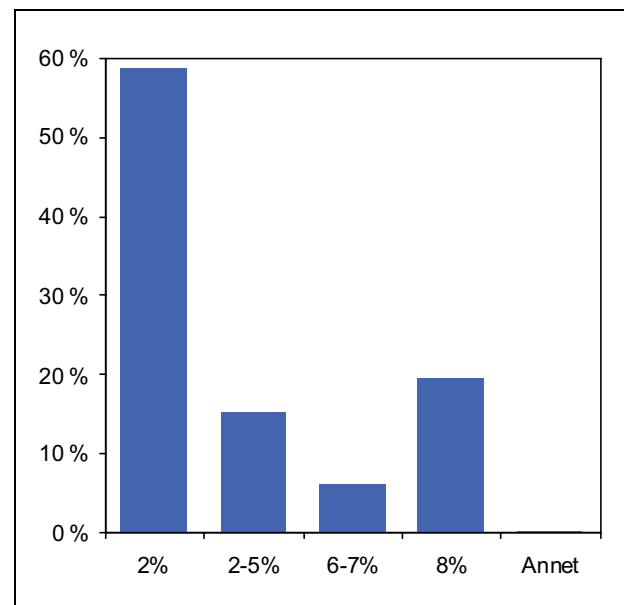
Foretakene bærer all risiko i ytelsesbaserte ordninger, og uforutsigbarheten som følger av dette var ifølge undersøkelsen den klart viktigste årsaken til at foretak valgte å gå over til en innskuddsordning. Ved en omdanning fra ytelse til innskudd overføres det meste av risikoen til den enkelte arbeidstaker, jf. avsnitt 3.4.2.

## 4.2 Tjenestepensjonsordningenes utforming

Tjenestepensjonsordningene for ansatte i privat sektor, varierer betydelig. Før innføringen av OTP gikk det avgjørende skillet mellom arbeidstakere som hadde tjenestepensjon og de som ikke hadde tjenestepensjon. De viktigste skillene etter 2006 går på hvilke typer ordninger arbeidstakerne er omfattet av, og hvor «gode» disse ordningene er.

### 4.2.1 Innskuddssatser og ytelsesnivåer

Når det gjelder innskuddssatser, er det stor spredning mellom ordningene generelt, og innenfor de ulike ordningene spesielt. Ifølge en undersøkelse

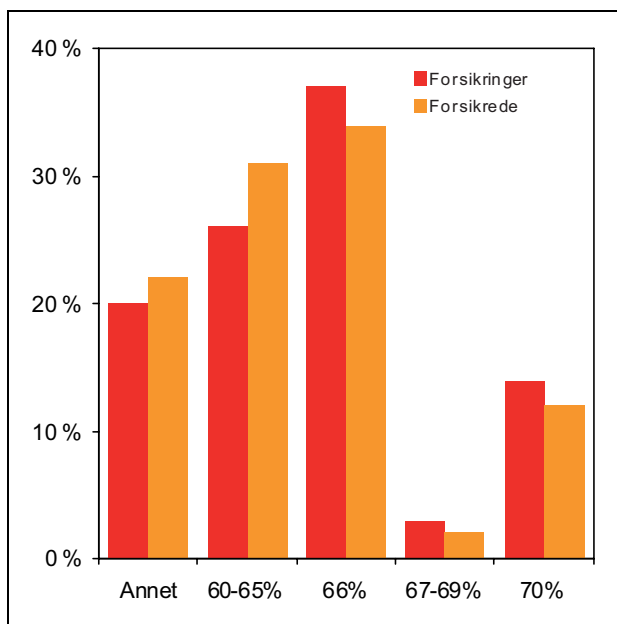


Figur 4.5 Fordeling av arbeidstakerne i innskuddsordninger etter størrelsen (prosent av årets lønn) på innskuddssatsene (horizontal akse). Prosent av arbeidstakere som er medlem i en innskuddsordning (vertikal akse). N = 886 257.

Kilde: Finansnæringens Hovedorganisasjon.

gjennomført høsten 2007 (Veland, 2008) hadde litt under 30 prosent av arbeidstakerne et innskuddsnivå som tilsvarte maksimalsatsene i innskuddspensjonsloven, det vil si fem prosent av lønn mellom én og seks G, og åtte prosent av lønn mellom seks og tolv G.<sup>3</sup> Arbeidstakere med en inntekt over 450 000 kroner, har i langt større grad enn lavere inntektsgrupper maksimale innskuddssatser. Også arbeidstakere med universitets- eller høyskoleutdanning har en høyere andel med maksimale innskudd enn arbeidstakere med lavere utdanning.

I de foretak som oppga å ha ordninger med innskuddsnivå lavere enn maksimalsatsene, var det klart flertall av de ansatte som hadde innskudd tilsvarende minstekravet i OTP-loven, det vil si to prosent av inntektsgrunnlaget. Arbeidstakere med lønn mellom én og seks G, hadde 63 prosent innskuddssats på minstekravet, mens tilsvarende andel for arbeidstakere med lønn mellom seks og tolv G var 57 prosent. Blant foretakene hvor arbeidstakerne hadde høyest inntekt, var andelen



Figur 4.6 Fordeling av forsikringer og forsikrede (arbeidstakere) i ytelsesordninger etter tilsiktede, samlede ytelsesnivåer (prosent av sluttlønn) i ordningene (horisontal akse). Prosent av arbeidstakere som er medlem i en ytelsesordning (vertikal akse). N = 469 886.

Kilde: Finansnæringsens Hovedorganisasjon og Private Pensjonsskassers Forening.

3. Andelen arbeidstakere med maksimalt innskudd synes å være noe for høyt i den refererte undersøkelsen, idet større foretak var overrepresentert i utvalget, og at disse i større grad enn mindre foretak har maksimale innskuddssatser. Dette bekreftes av FNH og enkelte livsforsikringsselskaper, som melder om et tall på rundt 20 prosent.

ordninger med innskuddssats på minstekravet lavere enn i utvalget for øvrig. Tilsvarende gjaldt til en viss grad også for utdanningsnivå, slik at foretakene med høyest lønte og høyest utdannede arbeidstakere, hadde de mest sjenerøse pensjonsordningene.

Figur 4.5 viser hvordan arbeidstakerne i innskuddsordningene fordeler seg etter størrelsen på innskuddssatsene. I underkant av 60 prosent av arbeidstakerne har innskudd tilsvarende minimumskravet på to prosent av årets lønn, mens 19,5 prosent har maksimale innskuddssatser, det vil si åtte prosent. Noen arbeidstakere har innskudd på seks eller syv prosent (6,3 prosent), mens vel 15 prosent har et innskudd mellom to og fem prosent. Nesten tre av fire arbeidstakere har dermed innskuddssatser på fem prosent eller lavere. Også i ytelsesordningene i privat sektor er det en viss spredning når det gjelder ordningenes sjenerøsitet, jf. figur 4.6. Om lag 87 prosent av alle aktive medlemmer (forsikrede) i ytelsesordninger har et ytelsesnivå på 66 prosent eller lavere, og rundt hvert tredje medlem har en pensjonsordning som sikter på 66 prosent av sluttlønnen i samlet pensjon.

Veland (2008) viser at det ikke er slik at de som tjener mest også har de beste ordningene. En surveyundersøkelse viser derimot at andelen arbeidstakere som har et ytelsesnivå på 66 prosent eller mer, er lavest for de som tjener over 450 000 kroner. Etter utdanningsnivå er det ingen betydelige forskjeller. På foretaksnivå er det finansnæringsen som har de beste ordningene. Samtlige ordninger i denne næringen har et tilsiktet ytelsesnivå på 66 prosent eller mer. I den andre ytterenden er handel-, hotell- og restaurantnæringsen, der 57 prosent av ordningene sikter mot en ytelse på 65 prosent eller lavere. Mer enn hver fjerde ordning i denne næringen har tilsiktet ytelsesnivå lavere enn 60 prosent. Andre sektorer med sjenerøse ordninger, er sosiale og personlige tjenester, forretningsmessig tjenesteyting, transport, samt bygg og anlegg. Det er ingen markerte forskjeller etter foretaksstørrelse.

#### 4.2.2 Supplerende dekninger

I private tjenestepensjonsordninger er eventuelle forsikringsdekninger utover alderspensjonen frivillig for det enkelte foretak. Etter lov om obligatorisk tjenestepensjon er det ingen krav om slike dekninger, utover premie- og innskuddsfritak ved uførhet. Det har i foretakspensjonsordningene likevel vært vanlig å supplere alderspensjonen med ulike typer forsikringsdekninger som uføre-

pensjon og etterlattepensjon. Sistnevnte sikrer de etterlatte årlige pensjonsutbetalinger ved den forsikredes død.

Dersom en uføreforsikring har tilknyttet en fripoliserettighet, vil arbeidstakeren kunne ta med seg de opparbeidede rettighetene ved jobbskifte i form av oppspart kapital i en fripolise. Dette innebærer at dersom uførhet inntreffer i ny stilling, vil disse rettighetene utløse uføreutbetalinger fra tjenstepensjonsordningen arbeidstakeren tidligere var medlem i. Det motsatte er tilfelle dersom arbeidstakeren ikke har fripoliserett knyttet til arbeidsgiverens uføreforsikringsordning.

I følge tall fra FNH og Norske Pensjonskassers Forening, har 95 prosent av de aktive medlemmene i ytelsespensjonsordninger tilknyttet en uførepensjonsordning (og nesten alle har fripoliseoppbygging), mens tilsvarende for ektefellepensjon og barnepensjon er henholdsvis 75 prosent og 81 prosent. Når det gjelder innskuddsordninger, viser tall fra FNH for 89 000 ordninger i livsforsikringsselskaper, banker og verdipapirfond, at 11,5 prosent av ordningene har tilknyttet uførepensjon. Dette utgjør om lag 35 prosent av medlemmene i disse ordningene. FNH-tallene viser også at en svært liten andel av ordningene som har uføredekning inkluderer fripoliserettigheter. I tillegg viser dataene at henholdsvis 1,7 prosent og 5,4 prosent av arbeidstakerne har en ordning med ektefellepensjon og barnepensjon. Supplerende forsikringsdekninger i innskuddsordninger har således betydelig lavere utbredelse enn i foretakspensjonsordningene.

### 4.3 Markedsstruktur og organisering

#### 4.3.1 Markedsandeler i det private tjenstepensjonsmarkedet

Et foretak kan i medhold av forsikringsvirksomhetsloven velge å opprette en egen pensjonskasse for sin pensjonsordning. Vedtekter for en pensjonskasse med færre enn 50 medlemmer skal ha særlige bestemmelser om gjenforsikring og begrenning av risiko knyttet til kapitalforvaltningen, jf. foretakspensjonsloven § 2-2. Det er først og fremst større foretak som etablerer egne pensjonskasser. For mindre foretak uten tilstrekkelig kapitalgrunnlag, etableres pensjonsordningen gjerne hos eksterne leverandører. Ytelsesbaserte pensjonsordninger som ikke er opprettet i egne pensjonskasser, etableres i et livsforsikringsselskap. Innskuddsbaserte ordninger kan tegnes både i livsforsikringsselskaper, pensjonskasser, banker, innskuddspensjonsforetak eller forvaltningsssel-

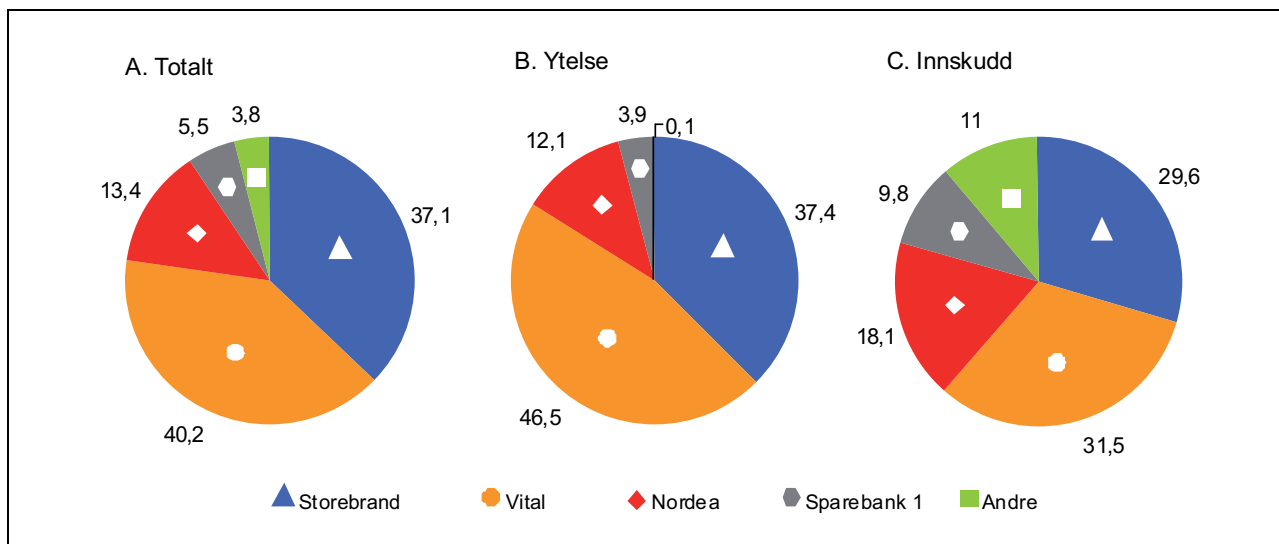
skap for verdipapirfond. Det er også anledning til å kombinere kasse og forsikring.

I Norge er det per 2008 11 livsforsikringsselskaper, 123 sparebanker, 16 forretningsbanker, 10 filialer av utenlandske banker, 81 private pensjonskasser og 15 pensjonsfond. Etter innføringen av obligatorisk tjenstepensjon i 2006, økte antall leverandører av innskuddspensjonsprodukter i betydelig grad. I følge FNH var det 25 institusjoner som i 2006 konkurrerte om de nye OTP-kundene. Selv om konkurransen i det private tjenstepensjonsmarkedet har økt de siste årene, særlig i innskuddspensjonsmarkedet, er markedet fortsatt relativt konsentrert, med to store og dominerende aktører, Vital og Storebrand (Veland og Hippe, 2008).

De samlede premieinntektene i private tjenstepensjonsordningene var om lag 27,2 milliarder kroner i 2007 (medlemmer i FNH samt private pensjonskasser), en økning på rundt tre milliarder kroner fra 2006. I 2008 var de samlede premieinntektene på noe over 31 milliarder kroner.<sup>4</sup> De private pensjonskassene har rundt 20 prosent av de samlede premieinntektene. Premieinntektene fordelte seg i 2008 med 75 prosent til ytelsesordninger, og 25 prosent til innskuddsordninger. Fra 2007 er denne fordelingen forskjøvet med rundt fem prosentpoeng i innskuddsordningenes «favør». Premieinntektene (innskuddene) til innskuddsordninger har økt fra knappe 2,7 milliarder kroner i 2006, til i overkant av 7,6 milliarder kroner i 2008.

Vital og Storebrand hadde i 2006 en samlet markedsandel i tjenstepensjonsmarkedet på nesten 82 prosent, målt etter andel av de samlede premieinntektene. Andelen falt til 77 prosent i 2007 og 2008. Selskapenes andel av premieinntektene til ytelsesordninger har ligget stabilt rundt 85 prosent, mens den samlede andelen av innskuddspensjonsmarkedet falt fra vel 67 prosent i 2006 til om lag 61 prosent i 2008. Den lavere markedsandelen for de to dominerende aktørene i dette markedet, må ses i sammenheng med at flere tilbydere av innskuddspensjon gikk inn i markedet i forbindelse med innføringen av obligatorisk tjenstepensjon. Nordea, som er den tredje største aktøren i pensjonsmarkedet, hadde i 2008 knappe 14 prosent av de samlede premieinntektene i tjenstepensjonsmarkedet, jf. figur 4.7. Sparebank 1 har de siste årene økt sin markedsandel noe, særlig i innskuddsmarkedet der premieandelen har økt fra 7,3 prosent i 2006 til 9,8 prosent i 2008. Andre (min-

4. Det er anslått at premieinntektene til private pensjonskasser i 2008 tilsvarer inntektene i 2007.



Figur 4.7 Markedsandeler i det (A) samlede private tjenstepensjonsmarkedet, (B) ytelsespensjonsmarkedet og (C) innskuddspensjonsmarkedet, målt ved premieinntekter i 2008. Tall i prosent. (Inkluderer pensjonsleverandører som er medlem i FNH.)

Kilde: Finansnæringens Hovedorganisasjon.

dre) aktørers andel av innskuddsmarkedet har økt fra knappe 6 prosent i 2006, til omlag 11 prosent i 2008. Figur 4.7 viser hovedaktørenes andeler per 2008.

#### 4.3.2 Markedet for fripoliser og pensjonskapitalbevis

Antall pensjonskapitalbevis, som utgår fra innskuddsordninger, økte med 119 prosent fra 2007 til 2008, og ved utgangen av 2008 var det ifølge FNH registrert nesten 177 000 pensjonskapitalbevis. Antallet fripoliser, som utgår fra ytelsesordninger, økte fra knappe 607 000 i 2005 til vel 748 000 ved utgangen av 2008. Samlet var det dermed om lag 920 000 fripoliser og pensjonskapitalbevis ved utgangen av 2008. Tall fra Nordea, Storebrand og Vital viser at dette omfatter mer enn 100 milliarder kroner i samlet forvaltningskapital. Konkurransen i fripolisemarkedet har økt de siste årene, både som følge av etablering av nye aktører i dette markedet, og ved regelendringer som muliggjør sammenslåing og flytting av fripoliser til annen leverandør.

#### 4.3.3 Avtalefesting

I privat sektor har tjenstepensjonsordninger tradisjonelt vært arbeidsgiverstyrte, og dermed i liten grad vært en del av det kollektive forhandlingssystemet (Hippe m.fl., 2006). Likevel har noen mindre arbeidsgiverorganisasjoner tariffhjemlede tjenes-

tepensjonsordninger, og de avtalene som finnes er, med få unntak, ikke forankret på sentralt avtalenivå. Om pensjonsforhold er regulert i lokale avtaler i det enkelte foretak, finnes det liten kunnskap om, men undersøkelser (blant andre Veland, 2008) tyder på at omfanget er relativt beskjedent. I offentlig sektor er tjenstepensjonsordningene enten lovfestet (staten) eller tariffavtalefestet (kommune-sektoren og helseforetakene), jf. avsnitt 3.3.1.

Siden foretakene har hatt alle kostnader og all risiko for kostnadssvingninger i ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger, har tradisjonelt alle beslutninger knyttet til pensjonsordningene i privat sektor, ligget på foretakenes hånd. Tjenstepensjonsordningene har dessuten vært desentraliserte, og beslutninger om opprettelse av og endringer i pensjonsordningene har i praksis vært en del av foretakenes styringsrett.

Ved overgang fra ytelsesordninger til innskuddsordninger, får arbeidstakeren i de fleste ordninger selv ansvaret for hvordan pensjonskapitalen skal forvaltes, samtidig som all risikoen overføres fra foretakene til arbeidstakerne. Foretakene har fortsatt ansvar for alle kostnadene, som med innskuddsordninger blir mer forutsigbare. Utviklingen mot innskuddsordninger omtalt i kapitlet her, kan således endre enkelte av forutsetningene som har ligget til grunn for dagens organisering av tjenstepensjonssystemet. Den norske tariffavtalestrukturen og problemstillinger knyttet til pensjon drøftes nærmere i avsnitt 8.1 om innflytelse.

## Kapittel 5

# Tjenestepensjonssystemene i Norden

Tjenestepensjonssystemene i de nordiske landene skiller seg til dels betydelig fra hverandre. Dette har ikke bare sammenheng med ulike historiske tradisjoner med hensyn til hvordan tjenestepensjonssystemene er bygget opp, men følger også av reformer i de allmenne pensjonssystemene i nyere tid. I dette kapitlet redegjøres det nærmere for hvordan tjenestepensjonssystemene er utformet i Sverige, Danmark og Finland. De offentlige pensjonssystemene presenteres også kort.

### 5.1 Pensjonssystemet i Sverige

Nedenfor gjennomgås det offentlige pensjonssystemet i Sverige, før det redegjøres for hovedtrekkene i tjenestepensjonssystemet. Sentrale avtaleområder i arbeidsmarkedet som tjenestepensjonene er basert på omtales også.

#### 5.1.1 Det offentlige pensjonssystemet

Det offentlige pensjonssystemet i Sverige ble reformert i 1999, da det ble innført et nytt allment pensjonssystem som gradvis skal erstatte det gamle sosialforsikringssystemet. Det nye systemet gjelder i sin helhet for personer som er født i 1954 eller senere, mens de som er født mellom 1938 og 1953 omfattes av både det gamle og det nye systemet. Det nye allmenne pensjonssystemet består av to hovedelementer: inntektpensjon og premiepensjon, samt en garantipensjon for personer med liten eller ingen opptjening av inntektpensjon. Samlet pensjonsavgift utgjør 18,5 prosent av lønn og annen skattbar inntekt, opp til et inntektstak som tilsvarer 7,5 ganger «inntkomstbasbeløpet».<sup>1</sup> Sistnevnte tilsvarer det norske grunnbeløpet og ligger på 50 900 svenske kroner ved inngangen til 2009. Av den samlede innbetalingen på 18,5 prosent, utgjør 16 prosent innbetaling til inntektpensjon, mens 2,5 prosent er innbetaling til premiepensjonssystemet, jf. nærmere omtale i avsnitt 8.4.

1. Det er også en nedre grense for opptjening av pensjonsrettigheter. I 2009 utgjør dette gulvet 18 190 svenske kroner, 42,5 prosent av «prisbasbeløpet» (42 800 svenske kroner).

Inntektpensjonsavgiften finansierer løpende pensjonsutbetalinger, men den enkeltes innbetalinger kapitaliseres likevel til en gitt rente. I utbetalingstiden reguleres pensjonen med lønnsveksten fratrukket 1,6 prosentpoeng. Hver enkelt har dermed en «fiktiv» pensjonskonto der innbetalinger over yrkeskarrieren omgjøres til en årlig livslang pensjonsutbetaling, basert på forventet gjenstående levealder. Det opparbeides pensjonsrettigheter fra fylte 16 år og det er ingen øvre aldersgrense. Inntektpensjonssystemet er atskilt fra statsbudsjettet og skal være selvfinansierende.

I premiepensjonssystemet har den enkelte en individuell pensjonskonto, og den årlige premieavgiften på 2,5 prosent kan investeres i ett eller flere fond (inntil fem) av den enkelte selv. Hvor stor premiepensjonen blir for den enkelte, avhenger i tillegg til hvor mye som innbetales og avkastningen, av når en velger å ta ut pensjonen. Premie- og/eller inntektpensjonen kan tidligst tas ut, helt eller delvis, fra fylte 61 år. Ved fortsatt yrkesaktivitet etter at pensjonsuttaket er igangsatt, opparbeides nye rettigheter. Premiepensjonen er en livslang ytelse og den enkeltes premiepensjon beregnes hvert år ut fra et delingstall basert på blant annet forventet gjenstående levealder for alderskullet, samt forutsetninger om fremtidig verdiutvikling på innstående kapital. Beregningene, og dermed også nivået på premiepensjonen, justeres hvert år.

Ved død overføres sparekapitalen i premiepensjonsordningen til de øvrige pensjonssparerne i form av arvegevinster, men det kan søkes om ektefellepensjon slik at ektefelle eller registrert partner får utbetalt pensjonen ved den forsikredes død. Ved valg av ektefellepensjon blir den årlige premiepensjonen lavere.

#### 5.1.2 Tjenestepensjonssystemet

I Sverige er det offentlige pensjonssystemet endret fra et ytelsesbasert system til et sparelignende system, og dette er i stor grad også gjennomført i det private tjenestepensjonssystemet. Utviklingen i det svenske tjenestepensjonssystemet tyder på at de ytelsesbaserte ordningene over tid vil bli faset ut. Foretak som ikke er omfattet av kollektivavtaler



(mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene) kan fritt inngå avtaler om pensjon med sine ansatte, men er ikke pliktige til dette. Dermed er det grupper av arbeidstakere som ikke har pensjonsordninger ut over de offentlige ytelsene. Nedfor gis en kort beskrivelse av de fire store kollektivavtalene i Sverige.

#### *Arbeidstakere i privat sektor*

«Avtalspension SAF-LO» er en avtale om innskuddsbasert tjenstepensjon etablert mellom svensk LO og Svenskt Næringsliv i 1996, og omfatter 200 000 foretak og tre millioner arbeidstakere. Innskuddsatsene betales av arbeidsgiver og varierer for lønnsinntekter under og over 7,5 ganger «inntkomstbasbeloppet». Per 2009 tilsvarer dette en årsinntekt på 382 000 svenske kroner. Innskuddet for lønn under 7,5 grunnbeløp er fire prosent, og tolv prosent for lønn over dette nivået. Disse satsene skal gradvis heves til henholdsvis 4,5 prosent og 30 prosent frem mot 2012. Opptjening av inntektpensjon starter ved fylte 25 år.

Den enkelte arbeidstaker velger selv hvem som skal forvalte innskuddene blant pensjonsforvaltere ordningen har gjort avtale med. Det kan velges mellom tradisjonell pensjonsforsikring med garantert avkastning og fondsforvaltning der avkastningen ikke er garantert. Dersom den enkelte ikke ønsker å velge selv, blir innskuddene plassert innen tradisjonell forsikring.

Utover sparing til alderspensjon, kan arbeidstakeren velge å inkludere etterlattepensjon. I tillegg kan det velges såkalt familiepensjon som sikrer familien årlige ekstraytelser ved den forsikredes død, og gjelder frem til forsikringstaker fyller 65 år. Kostnaden ved denne forsikringen trekkes fra den årlige premieinnbetalingen. Utbetaling fra «Avtalspension SAF-LO» kan gjøres fra fylte 55 år, etter avtale med pensjonsforvalteren.

#### *Privatansatte tjenestemenn*

«Industrins och handelns tilläggspension» (ITP) bygger på en kollektivavtale mellom Svenskt Næringsliv og Privattjenestemannskartellet, og kombinerer innskudds- og ytelsesbasert pensjon. Den nye ITP-ordningen, ITP 1, trådte i kraft fra 2007 og gjelder for arbeidstakere født i 1979 eller senere. Arbeidstakere født før 1979 omfattes av det gamle systemet, ITP 2 og ITPK.

ITP 1 er innskuddsbasert og arbeidsgiver betaler 4,5 prosent av den ansattes lønn opp til 7,5 «inntkomstbasbelopp». For lønn over dette er innskuddet på 30 prosent. Det er mulig for arbeidsgiver og

arbeidstaker å avtale en høyere premie. En kan tidligst tas opp i pensjonsordningen ved fylte 25 år. Normalt er pensjonsytelsen livsvarig, men den enkelte kan velge en begrenset utbetalingstid med en minstetid på fem år. Pensjon kan tas ut helt eller delvis fra fylte 55 år, men fortsatt arbeid og pensjonsuttak kan ikke kombineres før 65 år. Det opp tjenes ikke ytterligere pensjonsrettigheter ved å fortsette i arbeid etter 65 år. Etterlattepensjon er obligatorisk, og det kan tegnes familiepensjon.

Det gamle systemet er en kombinasjon av innskudd og ytelse, henholdsvis ITPK og ITP 2. Sistnevnte gir en alderspensjonsytelse på 10 prosent av sluttlønnen for lønn opp til 7,5 «inntkomstbasbelopp», for lønn mellom 7,5 og 20 «inntkomstbasbelopp» gis en ytelse på 65 prosent, mens lønn mellom 20 og 30 «inntkomstbasbelopp» gir 32,5 prosent ytelse. Det kreves 30 års tjenestetid for å få full pensjon. ITPK er en innskuddsbasert ordning med innskuddssats på to prosent (av årlig lønn) med mulighet for ytterligere innskudd etter avtale.

#### *Arbeidstakere i kommuner og landsting*

«Kollektiv Avtalad Pension» (KAP-KL) gjelder fra 2006 og består av fire komponenter: innskuddsbasert alderspensjon, ytelsesbasert alderspensjon, særskilt avtalepensjon og etterlattepensjon. Alle som omfattes av KAP-KL omfattes av et innskuddsbasert system fra og med fylte 21 år. Innskuddssatsene varierer, men de fleste kommunalt ansatte har et innskudd på 4,25 prosent av lønn opp til et tak på 30 «inntkomstbasbelopp». Arbeidstakere som har et inntektsnivå høyere enn 7,5 «inntkomstbasbelopp» omfattes i tillegg av en ytelsesordning, som utgjør 55 prosent av sluttlønn for lønn mellom 7,5 og 20 «inntkomstbasbelopp», og 27 prosent av sluttlønn for lønn mellom 20 og 30 «inntkomstbasbelopp». Det kreves 30 års tjenestetid for full pensjon. En kan tidligst tas opp i ordningen ved fylte 28 år.

Den særskilte avtalepensjonen i KAP-KL omfatter kun visse arbeidstakergrupper eller visse situasjoner. Etterlattepensjon (ikke obligatorisk) til ektefelle og registrert partner tilsvarer 15 prosent av den forsikredes pensjonsgrunnlag, og utbetales over fem år. Barnepensjonen er på 10 prosent av pensjonsunderlaget for ett barn, og øker suksessivt opp til 20 prosent ved fem eller flere barn.

#### *Arbeidstakere i statlig sektor*

«Pensionsavtal för arbetstagare hos staten» (PA 03) består av to innskuddskomponenter, individuell alderspensjon og kompletterende alderspensjon. Opptjening av individuell alderspensjon star-

ter ved fylte 23 år, og innskuddet (fra arbeidsgiver) utgjør 2,5 prosent av arbeidstakers lønn, opp til 30 «inntkomstbasbelopp». Arbeidstakeren kan selv bestemme om innskuddet skal forvaltes som tradisjonell forsikring med garantert rente, eller som fondsforsikring der arbeidstakeren har avkastningsrisikoen. I den kompletterende pensjonsordningen betaler arbeidsgiver et innskudd tilsvarende to prosent av arbeidstakers lønn, opp til et tak på 30 «inntkomstbasbelopp». Ordningen forvaltes som forsikring med garantert rente.

PA 03 inneholder en ytelsesbasert tilleggsordning for lønn over 7,5 «inntkomstbasbelopp», hvor ytelsesnivået er 60 prosent av sluttlønn for lønn mellom 7,5 og 20 «inntkomstbasbelopp», og 30 prosent for lønn mellom 20 og 30 «inntkomstbasbelopp».<sup>2</sup> For å få full pensjon kreves 30 års opptjeningstid og minst 20 prosents stilling.

Vanlig pensjonsalder er 65 år, men pensjon kan tas ut fra fylte 61 år. Uttak før ordinær pensjonsalder reduserer den årlige pensjonen, og det må innbetales et engangsinnskudd for å dekke inn sparingen frem til 65 år. Tilleggspensjonen kan tas ut over en begrenset periode på minst fem år eller livslangt. Delpensjon kan tas ut fra fylte 61 år hvis en har en samlet ansettelsestid på minst ti år og hvis arbeidstiden etter uttak er minst 50 prosent. Alderspensjonen fra 65 år påvirkes her ikke, i motsetning til den offentlige alderspensjonen.

Utover alderspensjon har pensjonsordningen en etterlatteforsikring og en sykepensjonsforsikring. Ektefellepensjon utbetales i ti år, maksimalt til arbeidstakeren ville ha fylt 75 år. Til barn utbetales pensjon til barnet fyller 20 år. Ektefellepensjonen tilsvarende 1,2 grunnbeløp per år for lønn under taket på 7,5 «inntkomstbasbelopp». For lønn over dette taket utbetales det første året 45 prosent av lønnen, og de siste fem årene 30 prosent av lønnen. Barnepensjonen utgjør 10 prosent av den forsikredes lønn under taket og 25 prosent for lønn over taket.

### *Institusjonelle forhold og kostnader*

De avtalebaserte tjenestepensjonsordningene i Sverige administreres av institusjoner som eies av ikke-kommersielle aktører, ofte partene i arbeidsliv-

vet. I statlig sektor administreres PA 03 av Statens Pensjonsverk (SPV), mens tilleggspensjonsordningen er organisert som en medlemsid forening, «Kåpan». Premien i PA 03 innbetales til SPV som videreformidler denne til arbeidstakerens valgte forvalter. Dersom arbeidstakeren velger tradisjonell forsikring, forvaltes premien av Kåpan. Velger arbeidstakeren fondsforsikring, forvaltes premien av pensjonsleverandør valgt av arbeidstakeren selv.

«Avtalspensjon SAF-LO» administreres av Fora, som eies av svensk LO og Svenskt Næringsliv med 50 prosent hver. Fora administrerer også den enkeltes pensjonsvalg, videreformidler innskuddene til valgt forvalter, og er ansvarlig for all informasjon knyttet til den kollektive pensjonsavtalen.

I kommunal sektor administrerer Pensionsvalet, som eies av Folksam Livsforsikring (60 prosent) og svenske kommuner og landsting (40 prosent), pensjonsordningen KAP-KL. Pensionsvalet håndterer de individuelle valgene og formidler innskuddene til forsikringstakers valgte forvalter. I den kommunale ordningen skal minst 50 prosent av innskuddene plasseres i tradisjonell forsikring.

Tjenestepensjonsordningen ITP administreres av Collectum, eid av Svenskt Næringsliv og PTK (en samarbeidsorganisasjon som omfatter 26 forbund), som har samme funksjon som Pensionsvalet og Fora.

Ikke alle selskapene tilbyr flytterett, og flytting fra ett selskap til et annet kan medføre at ikke hele forsikringskapitalen fra ordninger med tradisjonell forsikring følger med. I slike ordninger er det særskilte regler. De selskaper som tillater flytting tar et flyttegebyr, som varierer fra selskap til selskap.

I de arbeidsmarkedsbaserte tjenestepensjonsordningene er det arbeidsgiver som betaler premie og innskudd, mens arbeidstaker dekker alle kostnader knyttet til administrasjon og forvaltning. Selskapene innen tradisjonell forsikring krever enten en avgift på premien, eller en fast, årlig forvaltningsavgift i kroner. I tillegg kommer avgift på selve forvaltningskapitalen. Fondsselskapene krever en såkalt fondsavgift for kapitalforvaltningen, men tar sjelden inn premieavgift. Konkurransen i pensjonsmarkedet øker og de kollektivavtalte pensjonsordningene har oppnådd en betydelig andel av det samlede livsforsikringsmarkedet (Finansinspeksjonen, 2008). Enkelte av pensjonsselskapene har for eksempel redusert avgiftene, noe som tyder på økt prispress.

2. Gjelder arbeidstakere født i 1973 eller senere. For de som kommer inn under overgangsreglene, det vil si arbeidstakere som er født mellom 1943 og 1972, varierer ytelsesnivået mellom 64,85 prosent (født i 1943) og 60,10 prosent (født i 1972) for lønn mellom 7,5 og 20 grunnbeløp. For lønn mellom 20 og 30 grunnbeløp varierer pensjonsnivået mellom 32,40 prosent og 30 prosent).

## 5.2 Pensjonssystemet i Danmark

Det danske pensjonssystemet kan deles inn i tre hoveddeler: (1) lovbaserte pensjonsytelser som folkepensjon, offentlig førtidspensjon, «Arbeidsmarkedets tilleggspensjon», «Særskilt pensionsopsparing» og «Lønsmotagernes Dyrtidsfond», (2) tjenstepensjoner, i hovedsak arbeidsmarkedspensjonsordninger basert på avtaler mellom partene i arbeidsmarkedet, og foretakspensjonsordninger, og (3) private (individuelle) pensjonsordninger.

### 5.2.1 Offentlige og lovbaserte pensjonsordninger

De offentlige ordningene består av folkepensjon, etterlønn og førtidspensjon. Førtidspensjon innvilges til personer som på grunn av varig nedsatt arbeidsevne ikke kan arbeide, og gjelder for personer under 65 år. Etterlønsordningen åpner for pensjonering fra fylte 60 år ved mottak av såkalt etterlønn frem til fylte 65 år. For å få utbetalt etterlønn må en ha betalt bidrag (som er frivillig) til denne ordningen i minst 25 år. Per 2008 er maksimal etterlønn 183 000 danske kroner, men kan avkortes dersom en har en privat pensjonsordning.<sup>3</sup>

Folkepensjonen er en bostedsbasert, ikke-bidragspliktig alderspensjon som utbetales til alle og finansieres løpende av staten. Ytelsen er livsvarig og kan tas ut fra fylte 65 år, utsettes pensjoningstidspunktet øker den årlige folkepensjonen. Folkepensjonens «grundbeløp» er 63 048 danske kroner per 2009. For enslige og gifte tilkommer et pensjonstillegg på henholdsvis 63 468 og 29 640 danske kroner (2009).

For enslige er dermed den maksimale folkepensjonen 126 500 danske kroner. Enslige kan ha en inntekt på 59 100 danske kroner uten avkorting av tillegget. For gifte eller samboere er folkepensjonen noe lavere. Fortsetter en å arbeide etter uttak av folkepensjon, avkortes grunnbeløpet hvis inntekten er over 267 800 danske kroner. Dette gjelder også pensjonstillegget dersom pensjonisten selv eller dennes ektefelle/samboer har arbeidsinntekt. Pensjonsalderen heves til 67 år i 2027.

«Lønsmotagernes dyrtidsfond» (LD) er en lovbestemt ordning som arbeidstakere betalte bidrag til i perioden 1977–1979. LD kan utbetales fra fylte

60 år og utbetales automatisk fra fylte 70 år. Utbetaling kan også skje ved førtidspensjonering eller ved innvilgelse av invalidepensjon fra annen pensjonsordning. Oppspart kapital arves av etterlatte ved død. For de som har innbetalt bidrag i hele perioden, utgjør det utbetalte engangsbeløpet om lag 88 000 danske kroner per 2008, og det betales 40 prosent skatt av utbetalingen.

«Arbeidsmarkedets tilleggspensjon» (ATP) er en obligatorisk, lovpliktig pensjonsordning for alle lønsmottakere, samt for mottakere av visse sosiale ytelser. Ordningen ble opprettet i 1964, og både arbeidstakere og arbeidsgivere betaler bidrag til ordningen. Sistnevnte står for 2/3 mens arbeidstaker betaler 1/3. ATP kan utbetales fra fylte 65 år (økes til 67 år i 2027). Ytelsen er livsvarig og utgjorde i 2008 om lag 25 400 danske kroner per år, gitt at avgift er betalt i hele yrkeskarrieren. De etterlatte mottar et engangsbeløp på 40 000 danske kroner (per 2008) ved den forsikredes død.

«Særlig pensionsopsparing» (SP) er en ratepensjon og utbetales over ti år.<sup>4</sup> Lønsmottakere og mottakere av visse sosiale ytelser har innbetalt avgift (en prosentandel av bruttoinntekten) til denne ordningen siden 1998 (nye innbetalinger er suspendert fra 2004). Kapitalverdien, i form av et engangsbeløp, arves ved død. Pensjonsalderen økes også i denne ordningen til 67 år fra 2027.

### 5.2.2 Tjenstepensjonssystemet

Danske tjenstepensjonsordninger er utbredt i arbeidsmarkedet, og består i hovedsak av såkalte firmapensjonsordninger, som er ordninger avtalt i det enkelte foretak mellom arbeidsgiver og arbeidstakere, og ordninger basert på avtaler mellom partene i arbeidslivet. I tillegg er det en egen pensjonsordning for offentlige tjenestemenn. Tjenstepensjonsordningene omtales i Danmark som «arbeidsmarkedspensjoner».

#### *Tverrgående ordninger*

De kollektive, eller «tverrgående», arbeidsmarkedspensjonene i Danmark har røtter tilbake til forrige århundreskifte, og ble typisk opprettet innenfor et bestemt foretak (Andersen og Kristiansen, 2008). I offentlig sektor ble det en mer systematisk etablering av tverrgående, overenskomstbaserte pensjonsordninger for en rekke fagområder på 1950- og 1960-tallet. Innenfor det danske LO-området var sykepleierne den første arbeidstakergruppen som ble omfattet av en kollektivt avtalt

3. Etterlønsordningen er under omlegging, og fra 2022 er kravet at en skal ha fylt 62 år (gradvis økning i aldersgrensen fra 60 år, og gjelder fullt ut for de som er født i 1959 eller senere). Maksimal etterlønsperiode vil fortsatt være 5 år.

4. Dersom beløpet er større enn 15 000 kroner.

pensjonsordning, etablert i 1966. Pensjonsordningene spredte seg til andre grupper i arbeidsmarkedet, særlig til funksjonærene. I begynnelsen av 1980-årene opprettet flere kommuner pensjonsordninger for kontoransatte funksjonærer under dansk LO, innenfor rammen av den generelle pensjonsordningen. De tverrgående arbeidsmarkedspensjonsordningene omfatter generelt arbeidstakere på tvers av foretak, men som har samme type utdanning, organisering mv.

Arbeidsmarkedspensjonsordningene fikk et bredere omfang i slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene. Det politiske flertallet ønsket at en ny selvstendig arbeidsmarkedspensjonsordning skulle etableres av arbeidsmarkedets parter, knyttet til overenskomstene, slik at pensjonsordningen også ble finansiert av partene. På slutten av 1980-årene var omtrent tredjedel av arbeidstakerne omfattet av en arbeidsmarkedspensjonsordning. Etter at det rundt 1990 ble opprettet ordninger for grupper uten pensjonsordning, samt inngått kollektive pensjonsavtaler på de fleste områdene i privat sektor, er mer enn 90 prosent av arbeidstakerne i Danmark nå omfattet av en arbeidsmarkedspensjon.

### Produktstruktur

Arbeidsmarkedspensjonene er bygget opp som kollektive forsikringsordninger. Medlemskap er obligatorisk for arbeidstakere som er omfattet av overenskomstavtaler eller firmapensjonsordninger. Arbeidstaker kan ikke velge i hvilket pensjonsselskap ordningen skal plasseres i. At ordningene er kollektive og obligatoriske, innebærer dessuten at den enkelte skal sikres pensjonsytelser uavhengig av individuell risiko knyttet til død og invaliditet. Selv om ordningene er obligatoriske, er det en viss individuell fleksibilitet når det gjelder valg av ytelse (Pensjonsmarkedsrådet, 2003).

Ytelsene fra den danske folkepensionen tilsvarende nivåmessig minstepensjonen i Norge, og et hovedmål med de danske arbeidsmarkedspensjonene er å supplere denne ytelsen. Innskuddssatsene varierer fra overenskomstområde til overenskomstområde, men de fleste ordninger hadde i 2008 et innskuddsnivå på mellom 11 og 17 prosent av årets lønn, og det er på de fleste områder avtalt videre økning i satsene. Ytelsene fra arbeidsmarkedspensjonsordningene varierer betydelig fra ordning til ordning, men inneholder typisk alderspensjon, invalidedekning og dekning ved dødsfall.<sup>5</sup>

Pensjonsalderen i arbeidsmarkedspensjonsordningene er normalt 65 år, men det er mulighet

for uttak av alderspensjonsytelser fra fylte 60 år, under visse betingelser. Videre er det som regel ventetid i pensjonsordningene, det vil si at den som ansettes i et foretak først kan bli medlem av pensjonsordningen etter en viss periode. Innenfor offentlig sektor er det mulig å overføre oppspart ventetid, og å flytte pensjonssparingen ved jobbskifte. Den enkelte kan også velge å beholde den oppsparte pensjonen i tidligere ordning.

Alderspensjonen er oftest en livslang løpende ytelse, men kan kombineres med utbetaling over et bestemt antall år og/eller med engangsutbetaling. Invalidedekningen består av invalidepensjon frem til fylte 65 år i kombinasjon med en engangsutbetaling og premiefritak. I tillegg kan det inkluderes barnepensjon. Gruppelivsforsikringer omfatter normalt ulykkesforsikring og forsikring ved kritisk sykdom. Ved dødsfall kan det utbetales etterlattepensjon eller summen av oppspart kapital.

Arbeidsmarkedspensjonsordningene er ikke sparebaserte i tradisjonell forstand. Selv om den enkeltes opptjente pensjonsrettighet avhenger av innbetalte innskudd og oppnådd avkastning, er ordningene som gjennomgående forsikringsbasert. Hovedytelsen i de fleste arbeidsmarkedspensjonsordninger er derfor en løpende livslang pensjonsytelse. Omfordelingen i de kollektive ordningene er markante og i vidt omfang tvungne. Premiene er likevel uavhengige av for eksempel helsetilstand ved opptak.

De tradisjonelle ordningene er fortsatt det mest vanlige i Danmark, men etterspørselen etter nye og mer individuelle pensjonsprodukter har økt de senere årene. Pensjonsspareren kan for eksempel i såkalte markedsrenteprodukter, hvert år motta avkastning ut fra valg av risikoprofil i kapitalforvaltningen, og det finnes flere mellomvarianter hvor pensjonsleverandørene garanterer en viss avkastning mot begrenset valgfrihet for den enkelte. Det er variasjoner mellom de ulike overenskomstbaserte ordningene når det gjelder individuelle valgmuligheter med hensyn til investeringsvalg og tilleggssparing. I arbeidsmarkedspensjonsordningene inngår individuelt investeringsvalg (unit

5. Tjenestemenn i offentlig sektor (stat og kommuner) er omfattet av den såkalte tjenestemannspensjonsordningen, en ytelsesbasert ordning som yter opp til 57 prosent av sluttlønnen som en livslang, årlig pensjon. Ved død utbetales 71 prosent av den årlige pensjonen til ektefelle eller registrert partner. Tjenestemannspensjonsordningen omfatter personer som er ansatt i det offentlige som tjenestemenn. I statlig og kommunal sektor er om lag 140 000 arbeidstakere ansatt som tjenestemenn. Ordningen får imidlertid stadig mindre betydning, da ansettelsesformene endres i det offentlige.

link) oftest som et tilleggvalg, som i større eller mindre grad kan erstatte den tradisjonelle deknningen (Pensjonsmarkedsrådet, 2006).

Det har imidlertid vært prioritert å sikre den enkelte en minstedekning på tradisjonelle vilkår, slik at det individuelle valg knyttes mot en begrenset del av innbetalingene. I tillegg har en del ordninger åpnet for individuell tilleggssparing, det vil si mulighet for innbetaling av innskudd utover det kollektivt avtalte innskuddet.

### *Institusjonelle forhold*

En tjenestepensjonsordning kan opprettes i livsforsikringsselskaper, pensjonskasser og banker. Livsforsikringsselskaper selger livsforsikringer og produkter som syke- og ulykkesforsikringer. Noen av livsforsikringsselskapene som er eid av fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner, tar kun opp medlemmer gjennom ansettelsesforhold. De kommersielle livsforsikringsselskapene administrerer ikke tverrgående pensjonsordninger, men spiller en stor rolle i firmapensjonsordningene, i tillegg til de private pensjonsordningene.

Pensjonskasser kan være tverrgående eller foretaksbaserte. Tverrgående pensjonskasser er foreninger eller sammenslutninger av medlemmer, etablert av fagforeningene som representerer pensjonskassens medlemmer. En tverrgående kasse er eid av medlemmene, og for å bli medlem må en være ansatt i en bestemt bransje eller ha en bestemt utdanning. Firmapensjonskasser er tilknyttet bestemte foretak og omfatter alle ansatte i et foretak. Omfanget av disse kassene er relativt beskjedent i Danmark.

Det finnes mer enn 65 tverrgående pensjonskasser og livsforsikringsselskaper i det danske pensjonsmarkedet. I tillegg kommer ordninger i bankene. Danica er det største pensjonsselskapet i Danmark, fulgt av PFA Pension. Disse to selskapene er kommersielle aktører som også tilbyr individuelle pensjonsordninger. PensionDanmark er det største arbeidsmarkedspensjonsselskapet, fulgt av Industriens Pensjon og Kommunernes Pensjonsforsikring.

## **5.3 Pensjonssystemet i Finland**

Finland har et pensjonssystem som strukturelt avviker en del fra systemene i de andre nordiske landene. Den individuelle pensjonsytelsen kommer i hovedsak fra den såkalte «arbebspensjonen». Dette er et inntektsbasert tilleggspensjonssystem,

som alle arbeidstakere tjener opp rettigheter til, og som er obligatorisk ved lov. Personer som ikke tjener opp til arbeidspensjon, eller som har liten opp-tjening, sikres et minste pensjonsnivå gjennom folkepensjonssystemet. Størrelsen på folkepensjonen kan variere noe fra region til region, men tilsvarende omtrent en femtedel av gjennomsnittsinntekten. Folkepensjonen reduseres om en har inntekt fra andre pensjonsordninger, og bortfaller helt dersom annen pensjonsutbetaling overstiger rundt 1 000 euro. Det kreves minst tre års opphold i Finland for å få folkepensjon, og full folkepensjon ytes først etter 40 års botid. Folkepensjonen kan systemmessig sammenlignes med tilsvarende systemer ellers i Norden, der pensjonister sikres et minste inntektsnivå.

Supplerende frivillige tilleggspensjonsordninger er svært lite utbredt i Finland, dermed har arbeidspensjonen spesielt stor betydning. I følge Pensjonskyddsentralen utgjør supplerende forsikringsordninger, herunder tjenestepensjoner og individuelle ordninger, kun fem prosent av den gjennomsnittlige pensjonsytelsen.

### **5.3.1 Arbeidspensjonssystemet**

En pensjonslov for fast ansatte i privat sektor trådte i kraft i 1962, sammen med en pensjonslov for arbeidstakere i kortvarige arbeidsforhold (1963). I 1963 ble lovbaserte arbeidspensjonsordninger også innført for ansatte i stat og kommune, og for selvstendig næringsdrivende og jordbrukere. Samspillet mellom arbeidspensjonsordningene og folkepensjonen tok etter hvert form, og fremstod som et helhetlig system på 1970-tallet. Det inntektsrelaterte arbeidspensjonssystemet omfatter nesten hele befolkningen, og den samlede kapitalen i pensjonsfondene utgjør mer enn 80 milliarder euro. Til sammenligning er Finlands statsbudsjett på om lag 35 milliarder euro.

Finland reformerte arbeidspensjonssystemet i 2005 av på bakgrunn av økt arbeidskraftsbehov og økende pensjonsutgifter. Reformen får først full effekt for de personer som startet sin yrkeskarriere i 2005. En av de mest sentrale systemendringene var et såkalt livsinntektsprinsipp. Det vil si at inntekten over hele yrkeskarrieren skal legges til grunn i pensjonsberegningen. Dessuten ble pensjonsalderen gjort fleksibel mellom 63 og 68 år, samt at det skal tas hensyn til økende levealder i pensjonsutmålingen. I tillegg ble det gjennomført en reform i 2007, der tre pensjonslover som omfattet lønnstakere i privat sektor ble slått sammen til en felles lov. I det følgende beskrives i hovedsak det nye systemet som gjelder fra 2005.

### *Opptjening, ytelser og pensjonsalder*

Opptjeningsprinsippet er ytelsesbasert og det tjenes opp pensjon tilsvarende 1,5 til 4,5 prosent av lønn eller arbeidsinntekt, etter en bestemt prosentregel. Disse opptjeningssatsene varierer med alder, og når en person går av med pensjon legges de opptjente pensjonsbeløpene sammen.<sup>6</sup> Etter 40 års opptjening vil en arbeidstaker etter reglene ha en samlet pensjonsrettighet tilsvarende minst 60 prosent av arbeidsinntekten. Opptjent pensjon i perioden i arbeid reguleres etter en lønns- og prisvekstindeks.

Pensjonsytelsen fra arbeidspensjonssystemet inkluderer alderspensjon, uførepensjon, samt familiepensjon. Alderspensjon kan tas ut fra fylte 63 år, og senest fra fylte 68 år. Imidlertid kan arbeidstakerne søke arbeidsgiver om videre arbeid, men det tjenes ikke opp ytterligere pensjon etter fylte 68 år. Den årlige pensjonsytelsen økes med en «utsettelsesfaktor» på 0,4 prosent hver måned pensjone-ringstidspunktet utsettes. Ett års utsettelse vil dermed øke den årlige pensjonen med 4,8 prosent. Det er også mulig å ta ut deltidspensjon, det vil si å kombinere uttak av pensjon med videre arbeid, etter fylte 58 år. Det er videre mulig å ta ut tidligpensjon fra 62 år, men da reduseres pensjonen med 7,2 prosent. Det er ikke tak på hvor høy den samlede pensjonsytelsen kan bli.

Vilkårene for uførepensjon er i hovedsak like, men kravene er noe strengere i privat enn i offentlig sektor. Uførepensjon ytes normalt etter ett års sykepengeperiode. Uførepensjonen endres til alderspensjon ved pensjonsalder (63 år). Uførepensjon og arbeid kan kombineres, men det er fastsatt grenser for hvor mye en kan tjene før pensjonen avkortes eller inndras. Familiepensjon ytes ved den forsikredes død, og utgjør minst 50 prosent av den forsikredes pensjon og maksimalt 100 prosent, avhengig av antall barn. Dersom etterlatt ektefelle har arbeidsinntekt, reduseres pensjonen.

På grunn av økende levealder innføres med virkning fra 2010 en såkalt «livslengdekoefisient», gjeldende for personer født i 1948 eller senere. Koeffisienten fastsettes separat for hvert årskull ved 62 års alder, med utgangspunkt i dødelighetsstatistikken fem år tilbake i tid. Nye alderspensjoner beregnes uavhengig av når den enkelte velger å gå av med pensjon. Den enkelte kan kompensere

den lavere alderspensjonen som følger av livslengdekoefisienten, med å arbeide lenger.

En del arbeidsgivere har på frivillig grunnlag forbedret sine ansattes pensjoner gjennom kollektive tilleggsyttelser i en pensjonskasse eller i en pensjonsstiftelse. Et alternativ er gruppepensjonsforsikring i livsforsikringsselskap for alle, eller noen grupper av ansatte i foretaket. Tilleggssytelsene kan blant annet være lavere pensjonsalder, høyere alderspensjon, uførepensjon og familiepensjon. Opptjent tilleggspensjon kan, avhengig av vilkårene i ordningen, opprettholdes ved jobbskifte, men det kan også utstedes «fribrev».

### *Mobilitet og insentiver*

Opptjening av pensjonsrettigheter blir ikke påvirket av jobbskifte. Arbeidspensjonen sikres gjennom Pensjonsskyddcentralen som har oversikt over alle arbeidstakers opptjening og inntektsforhold gjennom yrkeskarrieren. De opptjente rettighetene reguleres dessuten gjennom årlige indeksjusteringer for å opprettholde de opptjente rettighetenes kjøpekraft.

Opptjening av pensjon er basert på de årlige inntektene, ikke på sluttlønn (som for eksempel i de norske ytelsesordningene). Det finske arbeidspensjonssystemet er mobilitetsnøytralt idet opptjent pensjon er uavhengig av om en står i samme stilling hele yrkeskarrieren, eller foretar ett eller flere jobbskifter.

En person som har hatt stillinger i både offentlig og privat sektor, vil i fremtiden få beregnet sin pensjon fra én pensjonsinstitusjon. I dag mottar mange pensjon fra flere ulike institusjoner. Fra 2004 ble prinsippet «pensjon fra siste forsikrer» innført i offentlig sektor. Dette prinsippet innebærer at den pensjonsinstitusjonen som arbeidstakeren var forsikret i ved pensjonsalder, bevilger og betaler ut hele arbeidspensjonen. I privat sektor har dette prinsippet vært gjeldende siden 1962. Systemet er ligner det som gjelder i offentlig sektor i Norge.

Arbeidspensjonssystemet innehar et sterkt insentiv til å stå lenger i arbeid ved at opptjeningsprosenten (andel av årets lønn) øker sterkt fra 63 år. Effekten av å gå av som 68-åring i stedet for som 63-åring, gir for eksempel en økning i pensjonsytelsen som tilsvarer 15 års ordinær opptjening.

### *Finansiering og institusjonelle forhold*

Arbeidsgivere og arbeidstakere finansierer arbeidspensjonen i felleskap. En fjerdedel av pensjonsforpliktelsene er fonderte, mens tre fjerdedeler finan-

6. Opptjeningen tilsvarer 1,5 prosent per år for personer under 53 år, mellom 53 og 62 år er opptjeningen 1,9 prosent, mens den er 4,5 prosent mellom 63 og 67 år. Fra 2005 godskrives også pensjonsopptjening for i loven definerte perioder uten arbeidsinntekt.

sieres løpende. Pensjonspremiene er prosentandeler av arbeidstakernes lønn, og fastsettes årlig av det finske sosial- og helsedepartementet etter drøftelser med de sentrale arbeidsmarkedsorganisasjonene. Pensjonspremien er den samme for både privat og offentlig sektor. Arbeidsgivers forsikringsavgift innen privat sektor varierer med hensyn til lønnskostnader og uførepensjoner innen foretaket. Både arbeidsgivers og arbeidstakers pensjonspremie gir skattefradrag.

Arbeidspensjonssystemet har en desentralisert forvaltning. I privat sektor er pensjonsordningene etablert i pensjonsforsikringsselskaper, pensjonskasser og pensjonsstiftelser, samt i særskilte pensjonsinstitusjoner innen landbruk og sjøfart. Alle disse koordineres av Pensjonsskyddcentralen. I statlig sektor forvaltes pensjonsordningen av Statskontoret, og i kommunal sektor av Kommunernes Pensjonsforsikring. For øvrig konkurrerer de ulike institusjonene i det private markedet.

Pensjonsskyddcentralen er et sentralorgan for utvikling og ivaretagelse av arbeidspensjonsordningene og har i tillegg en rådgivnings- og overvåkingsfunksjon, samt sanksjonsmyndighet. Sentralen kan for eksempel tvangsforsikre ansatte i fore-

tak, på foretakets vegne og kostnad, om foretaket ikke har etablert en arbeidspensjonsordning.

For arbeidspensjonsordningene i privat sektor er det etablert et internettbasert register hvor den enkelte kan hente informasjon om opptjente pensjonsrettigheter. Alle pensjonsleverandørene sender dessuten ut pensjonsutskrifter til alle 18- til 67-åringer hvert år. De fleste institusjonene gir en oversikt over fremtidig alderspensjon for de som har fylt 50 år, mens alle får en oversikt over hvor mye pensjon de har opptjent per utgangen av året før.

### 5.3.2 Private tjenestepensjoner

Private tjenestepensjonsordninger ut over de lovbestemte ordningene, er lite utbredt i Finland. I følge OECD (2005) har dette sammenheng både med at det ikke er inntektstak knyttet til premieinnbetalingene, og det relativt høye kompensasjonsnivået, i arbeidspensjonsordningene. I følge OECD-tall omfattes om lag fem prosent av arbeidstakerne av supplerende tjenestepensjonsordninger.

## Kapittel 6

# Norske tjenestepensjoner i nordisk perspektiv

I de tidligere kapitlene er det redegjort for pensjonssystemene generelt og tjenestepensjonssystemene spesielt, i de nordiske landene. I dette kapitlet ses de norske tjenestepensjonsordningene i et videre nordisk perspektiv, blant annet ved å gi en samlet oversikt over systemmessige likheter og forskjeller mellom pensjonssystemene i Norge, Sverige, Danmark og Finland. Det redegjøres for de sentrale egenskaper og kjennetegn i systemene, i tillegg til spillet mellom de ulike pensjonselementene.

### 6.1 Systemforskjeller

Det er både likheter og ulikheter mellom de nordiske landenes pensjonssystemer. Likhetene ligger hovedsakelig i at de offentlige sosialforsikringssystemene kombineres med ulike tiltak for å stimulere til etablering av supplerende pensjonsordninger. Disse tiltakene er særlig rettet mot skattesystemet gjennom inntektsfradrag for premieinnbetalinger, og dels mot samarbeid (i første rekke i Sverige, Danmark og Finland) mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Tabell 6.1 gir en oversikt over særtrekkene i de nordiske pensjonssystemene, og omfatter de offentlige pensjonssystemene, tjenestepensjoner (privat sektor i Norge) og andre typer pensjonsordninger.

Når det gjelder det offentlige sosialforsikringsystemet, kan de nordiske landene deles inn i to grupper. Norge og Sverige har et inntektsrelatert pensjonssystem med sikringsmekanismer for personer med lav eller ingen pensjonsopptjening. Danmark og Finland har kun minstesikringsordninger i de offentlige pensjonssystemene.

Sverige og Danmark har utviklet tjenestepensjonssystemer som skiller seg fra de i Norge og Finland. Gjennom trepartssamarbeid er det etablert omfattende tjenestepensjonssystemer basert på kollektive avtaler i arbeidsmarkedet. Obligatorisk innmelding i ordningene sørger for høy dekningsgrad. Rundt 90 prosent av de yrkesaktive er medlem av en arbeidsmarkedsbasert tjenestepensjonsordning i Sverige og Danmark. Sverige har et

mer sentralisert kollektivavtalesystem enn Danmark, som er mer bransjeorientert.

I Norge har det vært frivillig for foretakene å opprette tjenestepensjonsordninger, inntil lov om obligatorisk tjenestepensjon trådte i kraft i 2006. Finland har et særegent system, ved at tjenestepensjonsordningene kan betraktes som en integrert del av det offentlige pensjonssystemet, siden ordningene er obligatoriske ved lov. Partene i arbeidslivet har stått sentralt i oppbyggingen av det finske pensjonssystemet.

Sverige reformerte sitt offentlige pensjonssystem i 1999, og tjenestepensjonsordningene er i stor grad tilpasset dette systemet. Finland gjennomførte sin siste store reform i 2005, mens Norge nå er midt inne i en stor reform, der blant annet regelverket for tjenestepensjonsordningene skal vurderes for å tilpasses hovedprinsippene i den nye alderspensjonen i folketrygden, jf. avsnitt 3.2.1. Danmark vurderer å innføre rett til tjenestepensjon ved lov.

### 6.2 Tjenestepensjonsordninger

Dekningsgraden i tjenestepensjonsordningene i Norden er svært høy. Dette følger av en kombinasjon av lovbasering og obligatoriske ordninger. Finland skiller seg klart ut når det gjelder type tjenestepensjonsordninger. Systemet er ytelsesbasert og den enkelte arbeidstaker tjener opp en årlig rettighet tilsvarende en prosentandel av lønnen, og denne varierer med alder. Samlet pensjon tilsvarer summen av de årlige opptjeningene, regulert under opptjeningen med en lønnskoeffisient. Ytelsespensjonene i Norge er basert på sluttlønnsprinsippet, slik at den faktiske pensjonsytelsen ved avgang tilsvarer en prosentandel av lønn ved 67 år. Ytelsespensjonsordninger er ikke vanlige i Sverige og Danmark, og de ordninger som finnes skal etter hvert fases ut. Utbredelsen av innskuddspensjon i Norge skjøt fart etter innføringen av OTP i 2006, og omfatter nå betydelig flere arbeidstakere enn de tradisjonelle ytelsespensjonene, jf. avsnitt 4.1.



Tabell 6.1 Særtrekk ved gjeldende, nordiske pensjonssystemene.

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Offentlig pensjonssystem	Inntektsrelatert folketrygd, minste (garanti-) pensjon.	Inntektsrelatert pensjon, premiepensjon, garantipensjon.	Folkepensjon lik for alle (sikret pensjon).	Folkepensjon lik for alle (sikret pensjon).
Reform	Store endringer, pågående prosess.	Store endringer i 1999.	Tjenestepensjon kan bli obligatorisk ved lov.	Store endringer i 2005.
Tjenestepensjonsordninger	Obligatorisk ved lov (minstekrav).	Arbeidsmarkedsbaserte, obligatoriske.	Arbeidsmarkedsbaserte, obligatoriske.	Obligatorisk ved lov.
Type tjenestepensjonsordninger	Innskudd og ytelse, flest på innskudd, store variasjoner.	Innskudd og ytelse, ytelsespensjon fases ut over tid.	Innskudd og ytelse, ytelsespensjon fases ut over tid.	Ytelse, årlig opptjening av rettighet.
Organisering	Kommersielle leverandører, pensjonskasser, ingen administrasjonsfellesskap.	Sentralisert administrasjonsfellesskap, valg-bare leverandører, konkurranse om leveranse.	Desentralisert administrasjonsfellesskap, partseide og kommersielle leverandører.	Sentralisert administrasjonsfellesskap, pensjonskasser, konkurranse om leveranse.
Eierskap	Kommersielle leverandører.	Partene, kommersielle leverandører.	Partene, kommersielle leverandører.	Kommersielle leverandører.
Pensjonsalder	67 år.	65 år.	65 år.	63–68 år.
Tidligpensjon	Nei (AFP fra 62 år).	Fra 55 år.	Fra 60 år.	Fra 62–63 år.
Opptakskrav, alder	20 år.	21–28 år.	20 år.	18 år (23 år).
Individuelle investeringsvalg	I innskuddsordninger.	Ja.	Ja.	Nei.
Individuelle produktvalg	Nei.	Kan inkludere.	Ja.	Nei.
Utbetalingsvalg	I innskuddsordninger.	Ja.	Ja.	Nei.
Individuelle leverandørvalg	Nei.	Ja.	(Nei).	Nei.
Individuell tilleggsparing i kollektiv ordning	Nei.	Kollektiv avtale.	Ja.	Nei.

### 6.2.1 Utforming og omfang

Mens det norske regelverket innebærer at alle arbeidstakerne i et foretak skal være omfattet av den samme pensjonsordningen, kan arbeidstakere i danske foretak være omfattet av ulike ordninger. Livsforsikringsselskaper og såkalte pengeinstitutter er kommersielle aktører som i liten grad har arbeidsmarkedspensjonsordninger, og konkurrerer derfor i første rekke om foretaksbaserte ordninger og de individuelle ordningene. I Finland er ordningene i privat sektor etablert i og forvaltet av pensjonsforsikringsselskaper, pensjonskasser og pensjonsstiftelser. De kommersielle leverandørene konkurrerer i det private markedet. Alle ordningene koordineres av Pensjonskyddcentralen, et sentralt organ som skal overvåke pensjonsmarkedet. Arbeidstakerorganisasjonene har ingen eieforhold til de institusjonene som opptrer i det finske systemet.

Opptakskravet for å omfattes av en tjenestepensjonsordning i Finland er 18 år, noe som har sammenheng med at ordningen er lovfestet og gjelder alle arbeidstakere. Aldersgrensen for opptak i norske tjenestepensjonsordninger er 20 år. I Sverige er laveste opptaksalder 21 år, og i flere ordninger er aldersgrensen mellom 23 og 28 år. I Danmark er opptakskravet 20 år.

Når det gjelder tjenestepensjonsordningenes sjenerøsitet, varierer dette mer i Norge enn i de andre nordiske landene. I Danmark og Sverige er for eksempel forskjellene mellom de ulike ordningenes innskuddssatser langt mindre. Samtidig er det utviklingsmessige fellestrekk mellom Norge, Sverige og Danmark med hensyn til vekst i innskuddspensjonsordningenes utbredelse. Hovedforskjellene ligger i hvordan ordningene strukturelt og systemmessig er konstruert, og i samspillet med de offentlige sosialforsikringssystemene.

Selv om alle norske arbeidstakere nå omfattes av en tjenestepensjonsordning gjennom lov om obligatorisk tjenestepensjon, vil ordningenes betydning for inntektene som pensjonist variere betydelig. I de andre nordiske landene, er ordningene mer ensartede idet opptjening (Finland) og sparesatser (Sverige og Finland) varierer i liten eller ingen grad. De fleste ytelsesordningene i Norge har tilknyttede forsikringsdekninger som uførepensjon og etterlattepensjon, og slik er det også i de andre nordiske landene. Blant de norske innskuddsordningene er det få som har forsikringsdekninger utover innskuddsfritak ved uføret, og i det norske tjenestepensjonssystemet som helhet er det et betydelig lavere omfang av supple-

rende dekninger utover alderspensjon enn i de tre andre landene.

I Norge er det tak på innskuddsatsene etter innskuddspensjonsloven, jf. avsnitt 3.4.2, og et inntektstak på om lag 843 000 kroner for opptjening av pensjon. Tilsvarende tak i de svenske ordningene er høyere enn i Norge, og lå i 2008 på rundt 1,3 millioner norske kroner. I Danmark og Finland er det ikke er slike inntektstak.

### 6.2.2 Pensjonsalder og individuelle valg

Det er etter dagens regelverk ikke mulig å ta ut tjenestepensjon før ved fylte 67 år i Norge. Etter pensjonsreformen i Finland i 2005, er det innført en fleksibel pensjonsalder, der den enkelte kan velge å gå av med pensjon fra 63 til 68 år. Arbeid over 68 år krever arbeidsgivers godkjenning og det tjenes ikke opp rettigheter etter fylte 68 år. Pensjonsalderen i svenske og danske ordninger er normalt 65 år, men også her er det mulig å ta ut tidligpensjon, i Sverige fra 55 år og i Danmark fra 61 år. Tidligpensjonsordninger i Norge er knyttet til avtalefestet pensjon, jf. avsnitt 3.2. Denne ordningen er ikke lovbasert, men omfatter nær 80 prosent av arbeidstakerne. Flexibiliteten med hensyn til når tjenestepensjon kan tas ut er i dag større ellers i Norden enn i Norge.

Når det gjelder utbetaling av pensjon er det et krav i norsk regelverk at utbetalingsperioden for alderspensjon minst skal være ti år, både i innskudds- og ytelsesordninger. Innskuddsordninger kan ha bestemmelser om at den enkelte kan velge utbetalingsperiode. Dessuten kan kapitalen konverteres til forsikring i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse basert på forutsetninger om dødelighet. I Sverige kan den enkelte velge utbetalingsperiode, enten livslang eller en avgrenset tidsperiode, og vanligvis er minste utbetalingstid fem år. I Danmark er det stor individuell fleksibilitet, ved at den enkelte kan velge ulike kombinasjoner mellom livslang ytelse, ratepensjon og/eller kapitalpensjon (engangssum ved pensjonering). I Finland er alderspensjonen livslang.

Med hensyn til investeringsbeslutninger og sammensetning av pensjonsprodukt, åpner verken det norske eller finske ytelsesbaserte systemet for individuelle arbeidstakervalg. Det norske systemet bygger i stor grad på at alle ansatte i et foretak skal omfattes av den samme pensjonsordningen, og på at betingelsene og ytelsene skal være like for de ansatte i foretaket. I innskuddsordningene i Norge er det tre hovedtyper av forvaltning av pensjonskapital: alminnelig forvaltning (pensjonsleverandøren har forvalteransvaret), kollektiv forvalt-

ning (foretak inngår avtale med leverandører om hvordan porteføljen skal sammensettes), og individuelt investeringsvalg for egen konto (individuelt forvaltning av kapitalen). I de fleste innskuddsordningene i Norge er det tilknyttet individuelt investeringsvalg, slik at arbeidstakeren kan sette sammen egen investeringsportefølje, samt gjøre endringer i denne.. Norske arbeidstakere, i motsetning til svenske, kan ikke selv velge pensjonsleverandør, dette gjøres i Norge av foretaket.

I den svenske premiepensjonsordningen har den enkelte arbeidstaker anledning til å velge hvordan premien på 2,5 prosent av årlig inntekt skal forvaltes; som tradisjonell forvaltning eller som fondsforsikring. Arbeidstakeren står også fritt til å velge hvilket pensjonsselskap som skal forvalte kapitalen, samt velge mellom ulike fond.

Individuell valgfrihet i investeringsvalg er noe mer begrenset i de danske ordningene, men ordningene tillater stort sett at den enkelte kan bestemme hvordan deler av premien eller kapitalen i de kollektive ordningene skal forvaltes. Imidlertid er det i flere ordninger mulighet for individuell tilleggssparing, der den enkelte har råderett over forvaltningen.

I Norge kan det enkelte foretak fastsette i pensjonsordningens regelverk at den enkelte arbeidstaker skal betale inntil like mye i innskudd eller premie til pensjonsordningen som foretaket betaler for arbeidstakeren. Plikten til å gi slikt tilskudd vil da gjelde alle ansatte. Adgang til å innbetale midler til pensjonsordning (med gunstig skattemessig behandling) etter en frivillig, individuell vurdering er regulert i lov om individuell pensjonsordning fra 2008, jf. avsnitt 3.4.6. Denne adgangen gjelder uavhengig av om den enkelte også er medlem i en skattebegunstig kollektiv pensjonsordning. Midler spart gjennom lov om individuelle pensjonssparing kan forvaltes i en kollektiv pensjonsordning.

I Sverige er individuell tilleggssparing i kollektive ordninger kun mulig gjennom kollektiv avtale lokalt i det enkelte foretak, mens slik sparing er mulig i en del av de danske ordningene.

Når det gjelder produktsammensetning, har den individuelle fleksibiliteten i de danske ordningene økt de senere årene. I noen ordninger kan det velges om spareproduktet skal inkludere etterlattepensjon og/eller forsikring ved invaliditet eller alvorlig sykdom. Til en viss grad gjelder dette også i Sverige, men det er variasjoner mellom ordningene.

### 6.2.3 Kostnader og premier

I Norge skal arbeidstakeren kun dekke kostnader knyttet til endringer i sammensetningen av investeringsporteføljen, i ordninger med individuelt investeringsvalg. I Sverige og Danmark dekker arbeidstakerne alle kostnader ved administrasjon og forvaltning. Forvaltningskostnadene som arbeidstakerne i Sverige skal dekke, oppgis av pensjonsleverandørene i forkant. Forvaltningshonorarene er dermed en konkurranseparameter i det svenske markedet. I Danmark har det vært særlig oppmerksomhet om forvaltningskostnadene, fordi disse i liten grad oppgis direkte, men fremkommer som differansen mellom brutto avkastning i forvaltningen og netto avkastning til kontohaverne. Større åpenhet og bedre informasjon om kostnadene vektlegges nå av de danske konkurransemyndighetene, og næringen selv har tilrettelagt for etablering av et nytt rapporteringssystem som skal synliggjøre investeringskostnadene. I det finske ytelsessystemet dekkes alle kostnadene av foretakene.

Det norske regelverket tillater egenandeler eller innskudd fra arbeidstakerne i tjenstepensjonsordningene, men med visse begrensninger. Slik egenbetaling fra arbeidstakerne er lite utbredt i privat sektor, men obligatorisk i de offentlige tjenstepensjonsordningene. I de svenske ordningene er det arbeidsgiver som betaler premiene, mens i Danmark og Finland fordeles premiene mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I det finske systemet betaler arbeidstakerne en pensjonsavgift som er fast for alle, fastsatt av myndighetene i samråd med organisasjonene, og uavhengig av om arbeidstakeren er ansatt i offentlig eller i privat sektor. I Danmark dekker arbeidstakerne en tredjedel og foretakene to tredjedeler av innskuddene. Det norske systemet skiller seg på dette området fra de andre landene ved at arbeidstakerne i private ordninger ikke har plikt til å dekke deler av premiene eller innskuddene gjennom egenbetaling.

En fjerdedel av de innbetalte premier i Finland fonderes med sikte på finansiering av fremtidige pensjonsutbetalinger. De øvrige tre fjerdedelene finansierer løpende. I de tre andre landene fonderes alle tjenstepensjonsordninger ved premier og innskudd.

### 6.2.4 Partenes innflytelse

Det er store forskjeller mellom de nordiske landene når det gjelder innflytelsen til arbeidstakere og arbeidstakerorganisasjoner i tjenstepensjons-

ordningene. Selv om det finnes enkelte ordninger i Norge der partene lokalt eller på bransjenivå har gjort avtaler som på ulike måter innehar bestemmelser om arbeidstakerinnflytelse, har foretakene styrings- og beslutningsretten i tjenstepensjonsordningene. I Danmark og Sverige har arbeidstakerorganisasjonene betydelig innflytelse, siden ordningene er opprettet av og styres av partene i felleskap. I mange av de danske ordningene har arbeidstakerne opprettet ordningene og har dermed full styringsrett. I Finland er det foretakene som oppretter ordningene og som plasserer dem i foretaksbaserte kasser, bransjekasser eller hos en kommersiell pensjonsleverandør. Partene i arbeidsmarkedet har samarbeidet tett med myndighetene ved opprettelsen av arbeidspensjonsordningene, og partene har også representasjon i Pensjonskyddcentralen og i pensjonsleverandørens styrende organer.

Foretakene i Norge oppretter pensjonsordninger og inngår avtale med en kommersiell pensjonsleverandør om administrasjon og forvaltning av ordningene. I det svenske arbeidsmarkedet administreres pensjonsordningene av store administrasjonsfellesskap som eies av partene. Disse administrasjonsfellesskapene håndterer arbeidstakerens pensjonsvalg, videreformidler innbetalte premier til den valgte pensjonsleverandør og har ansvaret for all informasjon knyttet til den kollektive pensjonsavtalen. De kommersielle pensjonsleverandørene som er valgbare konkurrerer på kapitalforvaltningsområdet.

I Danmark er omfanget av såkalte tverrgående pensjonskasser omfattende. Dette er pensjonskasser som er opprettet av fagforeninger og omfatter medlemmer i en bestemt bransje eller som har en bestemt utdanning. De tverrgående kassene eies av medlemmene, og ofte er arbeidsgiverne representert.

### 6.3 Samspill i pensjonssystemene i Norden

Det er vanlig å dele inn lands pensjonssystemer i tre såkalte pilarer (eller grunnstammer): pilar 1 utgjøres av allmenne offentlige ordninger, pilar 2 omfatter tjenstepensjonsordninger og andre arbeidsmarkedsrelaterte ordninger, mens pilar 3 omfatter individuelle pensjonsspareordninger. Samspillet mellom disse tre strukturnivåene varierer i betydelig fra land til land, selv om det finnes mange likhetstrekk. Det gjennomføres nå pen-

sjonsreformer i mange land for å møte blant annet økende offentlige pensjonsutgifter som følge av økt levealder i befolkningen. Et annet utviklingstrekk internasjonalt er at det blir lagt større vekt på å øke tjenstepensjonenes utbredelse og størrelse, blant annet ved at slike ordninger skattefavorses (Veland, 2004).

I avsnitt 3.5 ble vist hvordan samspillet mellom de ulike pensjonselementene (pilar 1 og 2) i Norge vil virke når det nye pensjonssystemet er fullt innfaset. Det fremkom at tjenstepensjon og den arbeidsmarkedsbaserte AFP-ordningen, vil ha vesentlig betydning for de fremtidige pensjonsytelsene og vil være uavhengige og supplerende ytelser til folketrygden.

Det danske pensjonssystemet er konstruert på en annen måte enn i Norge. Særlig gjelder dette det offentlige pensjonssystemet, hvor ytelsen er inntektsuavhengig og dermed lik for alle. I tillegg finnes det lovbaserte ordninger som alle supplerer den statlige folkepensjonen. De arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordningene i Danmark vil få stor betydning for fremtidige pensjonister, men på kort sikt er det de offentlige og lovpålagte ordningene som utgjør den største andelen av pensjonsytelsen til dagens pensjonister og de som går av de nærmeste årene. Dette har sammenheng med at arbeidsmarkedsordningene først fikk bred utbredelse fra tidlig på 1990-tallet, og at innskuddene i ordningene var beskjedne de første årene. Innskuddssatsene har økt suksessivt over tid og ligger nå i de fleste ordningene på minst 11,7 prosent. Som i Norge er hovedtrekket at ytelsene i de ulike ordningene er uavhengige av hverandre, slik at den samlede pensjonen utgjøres av summen av ytelser fra de enkelte ordningene.

Det inntektsrelaterte offentlige pensjonssystemet i Sverige har mange likhetstrekk med det nye folketrygdsystemet i Norge. En sentral forskjell er en supplerende individuell innskuddsordning på toppen av den inntektsrelaterte pensjonen. Tjenstepensjonsordninger har stor utbredelse og er basert på avtaler mellom partene i arbeidslivet (som i Danmark). Tjenstepensjonsordningene supplerer den statlige inntektpensjonen og premiepensjonsordningen og er dermed uavhengige ytelser. De brede arbeidsmarkedsbaserte ordningene er relativt nye og vil derfor, som i både Norge og Danmark, få større betydning over tid.

I Finland er tjenstepensjonsordninger lovpålagt og dermed en integrert del av det offentlige pensjonssystemet. Private tjenstepensjonsordninger har svært liten utbredelse, og dermed liten betydning, i det samlede pensjonssystemet.

## 6.4 Mobilitet

Et sentralt spørsmål knyttet til tjenstepensjonenes rolle i arbeidsmarkedet er i hvilken grad de bidrar til å hindre mobilitet. Flere internasjonale undersøkelser har forsøkt å kartlegge om arbeidstakere som har en tjenstepensjonsordning har lavere sannsynlighet for jobbskifte enn arbeidstakere som ikke har en slik ordning, og om tap av pensjonsrettigheter ved jobbskifte har en negativ mobilitetseffekt. Disse undersøkelsene gir imidlertid ikke grunnlag for entydige konklusjoner (Hippe og Veland, 2008).

Problemstillinger om pensjonsvirkninger ved jobbskifte er primært knyttet til de ytelsesbaserte tjenstepensjonsordningene og sluttlønn, og til i hvilken grad fripoliser sammen med avkastning og eventuell ny opptjening vil gi samme pensjonsytelse som å bli stående i samme stilling til pensjonsalder. For de innskuddsbaserte ordningene er situasjonen imidlertid en annen, siden hvert års innskudd ut fra lønn det året og senere avkastning er det som avgjør hva pensjonen blir til slutt, uavhengig av hvilken stilling vedkommende har ved pensjonering. Når det gjelder ytelsespensjonsordninger, kan opptjente rettigheter i medhold av foretakspensjonsloven medregnes til andre ordninger, men dette er i dag lite utbredt, dels på grunn av de potensielt store kostnadsvirkningene dette kan ha for ny arbeidsgiver. Mobilitet og mobilitetsvirkninger i det norske pensjonssystemet er nærmere drøftet i avsnitt 8.3.

I Sverige er det stort sett mulig å flytte pensjonskapitalen fra en leverandør til en annen. Deresom flytting ikke er tillatt, utstedes et såkalt fribrev. Flytting av kapital kan være begrunnet med et ønske om å skifte leverandør, eller med jobbskifte. At det er begrenset flytterett har ikke nødvendigvis betydning for opparbeidede pensjonsrettigheter, men ved flytting kan det oppstå rettighetstap i form av lavere kapitalverdi dersom pensjonsleverandøren (forsikringselskapet) har en lavere kollektiv konsolidering.

I Danmark kan individuell flytting av pensjonskapital i arbeidsmarkedspensjonsordninger bare skje i forbindelse med jobbskifte. En bransjeavtalt jobbskifteavtale muliggjør overføring av oppsparte reserver til ny pensjonsleverandør mot et mindre gebyr. Den enkelte kan også velge å la reserven bli hos pensjonsleverandøren, der denne omgjøres til en fripolise (hvilende medlemskap). Hensikten med den danske jobbskifteavtalen er å motvirke at pensjonsforhold skal hemme mobiliteten på arbeidsmarkedet.

I Finland er det et ensartet system som alle arbeidstakerne omfattes av, slik at jobbskifte ikke vil ha noen virkning på opparbeidede pensjonsrettigheter, jf. avsnitt 5.3.

Det er få systemmessige forhold som tyder på at det er betydelige barrierer mot mobilitet i Sverige, Danmark og Finland. Innskuddsordninger er klart dominerende i Sverige og Danmark, og slike ordninger har generelt få mobilitetsvirkninger. Det rettighetsbaserte systemet i Finland baseres på årlig opptjening av pensjonskapital (ikke på sluttlønn), og denne reguleres likt. Det synes derfor i hovedsak å være mobilitetseffekter knyttet til kjenetegnet ved ytelsespensjonsordningene i Norge, og de mekanismer som trer i kraft ved jobbskifte.

## 6.5 Et nordisk perspektiv oppsummert

Det er til dels store forskjeller mellom de nordiske landenes pensjonssystemer, men også betydelige likhetstrekk.

For det første har alle de nordiske landene minstesikringer i de offentlige sosialforsikringssystemene. Dette er til en viss grad unikt for Norden.

For det annet har landene, med unntak av Danmark, også inntektsavhengige tilleggspensjonsordninger innenfor de offentlige systemene. I Danmark er det i hovedsak de private tjenstepensjonsordningene som supplerer den offentlige folkepensionen.

Forskjellene mellom landenes pensjonssystemer ligger særlig i tjenstepensjonssystemene, og går langs fire linjer: fordeling av kostnader og premier mellom foretak og arbeidstakere, innflytelse fra arbeidstakerne over pensjonsordningene, grad av «bredde» (som definert i avsnitt 7.1 nedenfor) i pensjonsordningene, og reguleringstradisjon.

Det er stor forskjell på Norge og de nordiske landene når det gjelder hvordan kostnader og premier i private tjenstepensjonsordninger fordeles mellom foretak og arbeidstakere, jf. avsnitt 6.2.3. I det norske systemet betaler foretakene alle premier og forvaltnings- og administrasjonskostnader. I de andre nordiske landene er det et mye høyere innslag av medfinansiering fra arbeidstakerne. Arbeidstakerne i Danmark og Finland betaler deler av premiene, mens svenske og danske arbeidstakerne dekker alle forvaltnings- og administrasjonskostnader. Norske arbeidstakere dekker kun kostnader knyttet til endringer i sammensetningen investeringsporteføljen i tjenstepensjonsordninger med individuelt investeringsvalg.

Når det gjelder innflytelsen til arbeidslivets parter over tjenstepensjonsordningene, som dette

utvalget i henhold til mandatet er bedt om å vurdere, er det store forskjeller mellom Norge og de andre nordiske landene. Partene i det danske og svenske arbeidslivet har i fellesskap utviklet og utformet tjenstepensjonssystemet, i samspill med myndighetene. Begge parter har således oppnådd betydelig innflytelse på organisasjonsnivå, knyttet til etablering, utforming av og produktstruktur i pensjonsordningene mv. I tillegg eier (og driver) arbeidslivspartene i Danmark egne pensjonsinstitusjoner, som administrerer og forvalter ordningene. I Danmark er det dessuten mange «tverrgående» tjenstepensjonsordninger opprettet innenfor og av bestemte yrkesgrupper.

I Norge og Finland er avtalebaserte tjenstepensjonsordninger ikke utbredt. Eventuelle behov for avtalebasering begrenses i det finske systemet av at partsorganisasjonene deltar i sentrale drøftinger med myndighetene om arbeidspensjonssystemet, og har representasjon i den statlige sentralen som overvåker arbeidspensjonssystemet og i pensjonsleverandørernes styrende organer. I Norge innebærer arbeidstakerinnflytelse hovedsakelig deltagelse i styringsgrupper for pensjonsordningene, og drøfting med foretakene. Innflytelse i det norske tjenstepensjonssystemet, og hvordan dette eventuelt kan forbedres for arbeidslivets parter, er nærmere drøftet i avsnitt 8.1.

Deler av tjenstepensjonssystemene i Sverige, Danmark og Finland kan omtales som «brede», både ved at de enkelte ordningene dekker mange arbeidstakere, og ved at pensjonsproduktene er relativt standardiserte (med hensyn til rettighetsopptjening) og harmoniserte (samspiller godt med andre ordninger). Utvalget gjør nærmere rede for sin forståelse av begrepet «bredde» i pensjonssammenheng i avsnitt 7.1.2.

Arbeidspensjonsordningen i Finland og de avtalebaserte arbeidsmarkedspensjonsordningene i Danmark, kan omtales som svært brede pensjonsordninger. De arbeidsmarkedsbaserte ordningene i Sverige og Danmark er brede i den forstand at graden av standardisering mellom enkeltordninger er høy, og at pensjonsproduktene samspiller uavhengig av type pensjonsordning. I tillegg omfatter en del av ordningene svært mange arbeidstakere (som de obligatoriske ordningene innenfor visse avtaleområder), noe som i seg selv innebærer at ordningene er brede.

I Norge er tjenstepensjonsordningene desentraliserte og knyttet til det enkelte foretak, men det er innslag av felles innkjøpsordninger, særlig for

innskuddsordninger. I motsetning til i de andre nordiske landene, er graden av standardisering og harmonisering på tvers av tjenstepensjonsordninger lav i Norge.

Det norske lovverket oppstiller betingelser for at premier og innskudd til tjenstepensjonsordninger skal kvalifisere til skattefradrag på foretakets hånd. Blant annet skal alle ansatte i et foretak skal ha lik rett til å bli medlem i pensjonsordningen, selv om det oppstilles enkelte nærmere og særskilt begrunnede unntak. Prinsippet om at alle ansatte i foretaket har lik rett til medlemskap i pensjonsordningen anses som et sentralt prinsipp i den norske lovgivningen på området. Et annet sentralt prinsipp i den norske lovreguleringen er prinsippet om forholdsmessighet mellom medlemmenes rett til opptjening eller innskudd. I foretakspensjonsloven er dette prinsippet operasjonalisert ved at ytelsene, sammen med beregnet folketrygd, ikke kan utgjøre en større andel av lønn for medlemmer med høyere lønn enn for medlemmer med lavere lønn. Her skiller norsk lovgivning seg særlig fra det danske lovverket, som ikke inneholder et slikt prinsipp om forholdsmessighet.

OECD utarbeider for tiden anbefalinger for god regulering av tjenstepensjonsordninger. Av foreløpige utkast, OECD (2009), går det frem at lovregler som sikrer mot ulikebehandling med hensyn til rett til medlemskap og uforholdsmessighet med hensyn til opptjening, anses som viktige reguleringshensyn. Disse hensynene bør ifølge OECD veie særlig tungt ved regulering av pensjonsordninger som er obligatoriske, ordninger som blir betydelig subsidiert av staten, og ordninger som har som hovedmål å sikre medlemmenes alderspensjon.

I forbindelse med forslaget om lov om foretakspensjon i 1999, uttalte Finansdepartementet for eksempel følgende i Ot.prp. nr. 47 (1998–99):

«Det bør etter departementets syn ikke tillates opprettet ordninger hvor det gis inntektsfradrag til ordninger som kun tilgodeser enkelte grupperinger innenfor foretaket eller konsernet. På samme måte som [utvalget som utredet lov om foretakspensjon] mener departementet at regelverket bør utformes og styres av de hensyn som gjør seg gjeldende for de ansatte som gruppe, og at de ansatte må gis like pensjonsrettigheter. Etter departementets syn vil ikke disse hensynene kunne ivaretas innenfor ordninger med medlemskap basert på samme type utdannelse eller stillingstype.»



*Del II*  
*Bredere pensjonsordninger i Norge*





## Kapittel 7

# Forutsetninger for bredere pensjonsordninger

I dette kapitlet defineres først hva som kan ligge i begrepet «bredde». Deretter drøftes de to sentrale dimensjonene i denne definisjonen nærmere: avsnitt 7.2 tar opp spørsmålet om leveranse av (standardiserte eller harmoniserte) pensjonsprodukter på tvers av uavhengige foretak, mens mulige produkttilpasninger med formål å sikre bedre samspill med ny folketrygd og AFP, drøftes i avsnitt 7.3. Kapitlet avsluttes med en kort illustrasjon av hva «bredde» for øvrig kan innebære.

### 7.1 Hva er brede pensjonsordninger?

«Bredde» er ikke et vanlig begrep eller betegnelse, verken politisk eller forskningsmessig, i forbindelse med pensjonssystemet i Norge. Utvalget vil derfor søke å klargjøre hva som kan legges i «bredde» og i «brede pensjonsordninger», og dessuten presentere en definisjon.

#### 7.1.1 Bakgrunn

Debatten om pensjonssystemutforming innenfor velferdsstatsforskningen og forskning om sosialpolitikk, kan tjene som et utgangspunkt for drøftingen av hva brede pensjonsordninger kan innebære. Skillet mellom statlige sosialforsikringsordninger og private tjenstepensjoner eller individuelle pensjoner, preger den forskningsmessige debatten. Debatten er knyttet til private tjenstepensjonsordningers plass i et samlet pensjonssystem og hvordan slike ordninger påvirker nivået på, og fordelingen av, rettigheter mellom individer. Oppmerksomhet er også rettet mot hvordan leveransen av ytelsene påvirker kostnadene. En prinsipiell argumentasjon på disse områdene trekker ofte i retning av harmonisering gjennom lov og høy grad av felles offentlig organisering.

Brede ordninger kan forstås som statlig sosialforsikring, i Norge gjerne omtalt som trygd. Av utvalgets mandat følger det imidlertid at utredningen av brede ordninger skal avgrenses til det private tjenstepensjonssystemet og hvordan dette «virker sammen med landets folketrygd eller tilsvarende offentlige trygdesystem». Utvalget vil

derfor i det følgende drøfte helt eller delvis fonderte private pensjonsordninger, med en klar avgrensning mot rene offentlige sosialforsikrings-systemer. Folketrygdens nye inntektspensjonssystem, som må kunne omtales som en «bred pensjonsordning», faller altså utenfor den videre diskusjonen av brede pensjonsordninger.

I pensjonsforliket i Stortinget 26. mai 2005, jf. vedtak 354 samme dag, het det blant annet:

«Det må være mulig for flere foretak å opprette en felles innkjøpsordning for tjenstepensjoner. En innkjøpsordning kan opprettes gjennom avtale mellom foretakene eller gjennom avtaler mellom partene i arbeidslivet.

Innkjøpsordningen kan på vegne av medlemsforetakene inngå avtaler om kjøp av pensjonsprodukter fra forsikringsselskaper, banker og andre tilbydere. En slik felles innkjøpsordning må kunne omfatte både lovpålagte minimumsordninger, avtalte tilleggssytelser for alle medlemsforetakene og tilleggssytelser som medlemsforetakene selv kan velge om de vil ha.»

Sitatet over illustrerer en side ved det en kan kalle «bredde» som innebærer innkjøp på tvers av flere foretak, det vil si at leveransen er «tverrgående». Videre kan et slikt felles innkjøp baseres på produkter foretakene frivillig leverer til sine ansatte eller er pålagt å levere gjennom tariffavtale. I dagens pensjonsmarked er det etablert flere felles innkjøpsordninger som faller innenfor beskrivelsen i sitatet, jf. for eksempel innkjøpsordningene til NHO og HSH.

Spørsmålet om bredde i pensjonsordninger aktualiseres også av at ordningene med avtalefestet pensjon i privat sektor har gått fra å være rene førtidspensjonsordninger, til å bli en generell tjenstepensjonsordning med livslang pensjonsutbetaling. Reformen av denne ytelsen har slik sett ført til at betydningen av arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger i det samlede norske pensjonssystemet har økt.

En politisk diskusjon rundt brede ordninger i Norge er også koblet til eksistensen av slike ordninger i Sverige, Danmark og Finland. Som beskrevet i kapittel 5, er det i disse landene eta-

blert pensjonsordninger hvor ytelsene i høy grad er standardiserte, og hvor driften av ordningene gjøres i fellesskap på tvers av enkeltforetak. I Danmark og Sverige er disse forholdene regulert i tariffavtale, mens det er lovregulering i Finland. I Danmark og Sverige medfører ordningene imidlertid at ansatte i et foretak kan være omfattet av ulike ordninger og dermed av forskjellige pensjonsytelser.

Produktene og løsningene i disse landene kan tjene som et utgangspunkt når systemet for tjenestepensjoner, og spesielt mulighetene for bredere pensjonsordninger, skal vurderes i Norge. Både med hensyn til standardisering og harmonisering av pensjonsprodukter, forsøk på å levere disse så kostnadseffektivt som mulig, organisering av innflytelse fra enkeltmedlemmer og partsorganisasjoner mv., vil utvalget se hen til nordiske erfaringer.

I Norge er «kollektive tjenestepensjoner» en vanlig betegnelse, både i lovverket og pensjonsammenheng for øvrig, men betegnelsen er ikke et synonym for brede ordninger. Førstnevnte er et juridisk begrep som benyttes for å skille ordninger for ansatte i et foretak fra individuell pensjonssparing, slik at en vanlig tjenestepensjonsordning dermed er å regne som en kollektiv ordning. Skillet mellom kollektive og individuelle forsikringsordninger strekker seg tilbake til lov om forsikringselskaper av 29. juli 1911 (NOU 2001: 24). Med opprinnelig hjemmel i skatteloven har det fra 1952 dessuten vært lovkrav om at alle ansatte i et foretak skal være omfattet hvis foretaket har en kollektiv pensjonsordning.

### 7.1.2 Begreper

I det følgende søkes det å klargjøre noen sentrale begreper som vil ligge til grunn for den videre drøftingen. Særlig ser utvalget behovet for en nærmere angivelse av innholdet i «bredde» og «brede pensjonsordninger».

#### *Pensjonsordninger*

En pensjonsordning, slik begrepet brukes i pensjonslovene (foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven), er en avtale om rettslige og organisatoriske forhold mellom tre juridiske personer: foretaket, arbeidstakeren (medlemmet) og pensjonsinnretningen (pensjonsleverandøren). En pensjonsordning er således ikke selv en juridisk person, men en avtale. Med «pensjonsordning» menes i denne teksten «kollektiv pensjonsordning», jf. ovenfor, om ikke annet bemerkes.<sup>1</sup> De enkelte pensjonsordninger er gjerne basert på

pensjonsprodukter som kan leveres til flere ulike pensjonsleverandører, og som en pensjonsleverandør kan levere til flere ulike pensjonsordninger.

Det følger av de norske pensjonslovene at en pensjonsordning opprettes av et foretak, og at rettigheter og plikter til medlemskap gjelder foretakets ansatte. Det enkelte foretak har det økonomiske ansvar for å betale de premier eller innskudd som følger av pensjonsordningens regelverk. Når foretaket har betalt disse premiene eller innskuddene, er ansvaret for å utbetale opptjent pensjon fullt ut overtatt av pensjonsinnretningen, jf. avsnitt 8.5.

I pensjonsordningens regelverk skal det blant annet fremgå om pensjonsordningen er ytelses- eller innskuddsbasert, hvilket nivå ytelsene eller innskuddene ligger på, og hva som er kriteriene for medlemskap i ordningen. Forvaltning av pensjonskapital og administrasjon av rettigheter, skal skje samlet for forsikringskollektivet (foretakets ansatte), og forutsetninger for premieberegning mv. i ytelsesbaserte ordninger vil generelt avhenge av den demografiske sammensetningen av forsikringsmassen i det enkelte foretak.

Pensjonslovene angir hva som er pensjonsordningens midler, og hva disse midlene kan brukes til. Etter foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven skal overskuddet enten tilføres arbeidstakerne (medlemmene i ordningen) eller pensjonsordningens premiefond. Foretakets adgang til å kreve midler utbetalt fra premie- og innskuddsfondet er begrenset.

Ut over de plikter og rammer som ligger i pensjonslovene, er det opp til det enkelte foretak å utforme pensjonsordningens regelverk. Foretakene kan om ønskelig drøfte eller inngå avtaler med de ansatte eller deres organisasjoner, om ordningens utforming og nivå, hvilken pensjonsinnretning som skal forvalte pensjonsordningen mv.

#### *Tverrgående pensjonsordninger og tverrgående leveranse*

Med «tverrgående pensjonsordninger» menes pensjonsordninger som omfatter arbeidstakere i to eller flere uavhengige foretak. Det er etter norsk lovverk ikke adgang til å etablere ordninger med en slik egenskap, men slike ordninger har utbredelse ellers i Norden, jf. avsnitt 5.2.2 om det danske tjenestepensjonssystemet. Utvalget vil imidlertid

1. Begrepet «ordning» vil også bli benyttet her i mer generell pensjonsammenheng, særlig om de formelle institusjoner hvor det fremskaffes pensjonsytelser (for eksempel om «AFP-ordningen»).

også benytte seg av begrepet «tverrgående leveranse». Utvalget ønsker å bruke dette begrepet om avtaler som sikrer eller bidrar til at flere uavhengige foretak har samme pensjonsleverandør, for eksempel gjennom et innkjøpsfellesskap.

### *Fellesordninger*

Ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger i to eller flere uavhengige foretak, kan etter forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10A inngå i en fellesordning i et livsforsikringsselskap. Med «fellesordning» menes en gruppe av pensjonsordninger der det kan foretas en gjennomsnittsberegning (helt eller delvis) av premiene på tvers av de ulike ordningene. I tillegg stilles det krav om blant annet samme beregningsrente i de ulike ordningene. Rettigheter og plikter er også i fellesordninger knyttet til det enkelte foretak gjennom egen kontoføring, og ytelsesnivået for alderspensjon kan variere mellom enkeltforetakenes ordninger. Med «fellesordning» menes også felles pensjonsordning for foretak innen et konsern.

Etter det utvalget er kjent med er det så langt ikke etablert fellesordninger for uavhengige foretak med ytelsespensjonsordninger. Utvalget ser at dette kan ha sammenheng med at regelverket som åpner for slik organisering er forholdsvis nytt, og at deltakelse i fellesordninger vil måtte føre til høyere premier for noen av foretakene. Premiene mellom ulike foretak vil variere på grunn ulik kjønns- og alderssammensetning av arbeidsstokken, slik at en fellesordning med premieutjevning vil gi høyere premier for foretak med for eksempel relativt flere menn og færre kvinner, siden kvinner forventes å leve lenger enn menn. Det samme vil gjelde for foretak med relativt flere eldre arbeidstakere.

### *Fellesinnretninger*

Med «fellesinnretning» menes fellespensjonskasse, felles eid livsforsikringsselskap, innskuddspensjonsforetak, bank eller forvaltningsselskap for verdipapirfond, eller annen felles organisert leveranse av pensjonsordninger til flere uavhengige foretak. Med «fellespensjonskasser» menes pensjonskasser som omfatter to eller flere uavhengige foretak. Fra 2007 har uavhengige foretak kunnet etablere en fellespensjonskasse for pensjonsordningene til foretakene, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 7-2. En fellespensjonskasse for uavhengige foretak, som tilsvarer interkommunale pensjonskasser og konsernpensjonskasser, vil kunne omfatte flere like eller ulike pensjonsordninger. Hvert enkelt foretak må ha egen kontrakt med fel-

lespensjonskassen. Utvalget kjenner ikke til det i privat sektor er etablert fellespensjonskasser for uavhengige foretaks pensjonsordninger etter at det ble åpnet for dette i lovverket, men er imidlertid kjent med at Kredittilsynet har mottatt en konsesjonssøknad om etablering av fellespensjonskasse.

### *Brede pensjonsordninger*

Utvalget tar i den videre drøftingen utgangspunkt i at pensjonsordninger kan være brede ved at ordningene er utformet langs to dimensjoner:

1. For det første kan bredde vurderes ut fra leveranseforholdene til pensjonsordninger. En tverrgående leveranse av pensjonsprodukter vil bidra til at de enkelte pensjonsordningene som omfattes, kan anses som brede pensjonsordninger. Bredde henspiller i så tilfelle på hvor mange arbeidstakere og foretak som omfattes, ved at drift og leveranse er organisert felles (på en eller annen måte) på tvers av uavhengige foretak. Bred leveranse av pensjonsprodukter kan prinsipielt gjøres gjennom etablering av egne fellesinnretninger (fellespensjonskasse eller leverandørselskap), innkjøpsfellesskap eller fellesordning etter forsikringsvirksomhetsloven.
2. For det andre kan bredde knytte seg til utformingen av pensjonsproduktet, for eksempel til fastsettelsen av alderspensjonsytelsene i en pensjonsordning. Bredde henspiller da på i hvilken grad ulike pensjonsprodukter er harmonisert eller standardisert i forhold til andre produkter i andre pensjonsordninger, hovedsakelig med hensyn til hvordan rettighetsopptjeningene samspiller på tvers av pensjonsordninger.

Når det gjelder pensjonsleveransen til medlemmene i henhold til den første dimensjonen, er det ikke avgjørende for definisjonen at dette skjer gjennom en felles innkjøpsordning, en avtale om en fellesordning i et livsforsikringsselskap eller ved å opprette en fellespensjonskasse, jf. nærmere omtale i avsnitt 7.2. Alle leverandørforhold kan i prinsippet tenkes knyttet til en bred ordning. Ved avtalefestet pensjon (AFP) er det for eksempel etablert en egen ordning, ved lovhjemmel og statstilskudd, som sikrer tverrgående leveranse.

Den andre dimensjonen knytter an til om rettighetsopptjeningen er lik (standardisert) på tvers av pensjonsordninger, alternativt om rettighetene er bygget opp etter lignende prinsipper, slik at ordningene harmoniserer i utforming. Dermed kan pen-

sjonsordninger i ulike foretak, under visse forutsetninger, anses som «brede ordninger», så lenge de enkelte ordningene er tilstrekkelig harmoniserte. En høy grad av harmonisering kan oppnås både ved at arbeidstakerne (medlemmene) dekkes av ordninger hvor rettighetsopptjeningen samspiller, slik at for eksempel bytte av arbeidsgiver ikke påvirker samlet opptjening, og ved at de dekkes av ordninger som gir samme typer insentiver til å utsette pensjoning, jf. nærmere drøfting i avsnitt 8.3. Dette lå dels bak endringene i avtalefestet pensjon i privat sektor, som skulle sikre godt samspill mellom AFP og den nye folketrygden. Harmonisering innebærer ikke nødvendigvis lik utforming av pensjonsprodukter, men derimot åpning for økt individuell mobilitet innenfor og mellom ulike pensjonsordninger.

Standardisering må på den annen side innebære at pensjonsordningene har regler som sikrer at medlemmene i ulike ordninger omfattes av det samme pensjonsproduktet. I en tenkt situasjon med flere grupper av ordninger hvor produktene er standardiserte, vil det fortsatt være relevant å drøfte harmonisering mellom de standardiserte gruppene.

Denne vide definisjonen av bredde åpner for at brede pensjonsordninger kan utformes forskjellig, med ulik vekt på de to dimensjonene. Dels kan det legges stor vekt på produktstandardisering og mindre vekt på felles leveranse. Dels kan felles leveranse være det sentrale, ved for eksempel opprettelse av en fellespensjonskasse, med variasjon i produktene som leveres fra fellespensjonskassen, med hensyn til utforming (ytelse og innskudd) og nivå (for eksempel ulike sparenivåer).

Den videre drøftingen av brede pensjonsordninger er i utgangspunktet ikke knyttet til skillet mellom kommersielle og ikke-kommersielle ordninger. Med ikke-kommersielle ordninger kan det for eksempel menes ordninger eller innretninger som ikke gir utbytte til eiere, men beholder all verdiskaping til eget formål. Ikke-kommersialitet kan imidlertid tenkes stilt opp som et tilleggskrav til bredde. En fellespensjonskasse etter forsikringsvirksomhetsloven kan anses som en ikke-kommersiell pensjonsinnretning, siden det blant annet ikke tas ut utbytte.

Utvalget knytter heller ikke spørsmål om individuelle valg til drøftingen av brede pensjonsordninger. Med individuelle valg menes her arbeidstakers valgfrihet med hensyn til investeringsprofil (der det er relevant), ytelsenes lengde (for eksempel avkortet eller livslang utbetaling), egenkapitaluttak, pensjonsalder mv. I Sverige er det innført individuelle valg i den svenske folketrygden slik at

den enkelte selv kan plassere 2,5 prosent av inntekten i ulike fond, og også i en rekke av de arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordningene i Sverige og Danmark er det åpnet for individuelle valg, jf. kapittel 5. Utvalget har imidlertid, i henhold til mandatet, ikke drøftet problemstillinger på dette området nærmere.

Mandatet (jf. avsnitt 2.1) er avgrenset til tjenestepensjonsordninger for ansatte i private foretak. I prinsippet kunne en utvikling mot bredere pensjonsordninger omfattet alle som utfører arbeid, inkludert selvstendig næringsdrivende og andre som oppbeholder inntekt fra egen virksomhet. Denne gruppen har i dag ikke anledning til å etablere skattefaviserte pensjonsordninger, ut over individuell pensjonssparing, jf. avsnitt 3.4.6. En mulig tilnærming kunne vært å diskutere utvidelse av folketrygdsystemet eller ordningene med avtalefestet pensjon, men dette ligger, som tidligere nevnt, utenfor utvalgets mandat og oppgave.

### 7.1.3 Kort om bredde og dagens regulering

En bred ordning kan i prinsippet variere mellom grupper av arbeidstakere i samme foretak, men i Norge er det lovkrav om at alle ansatte skal være dekket av samme ordning i et foretak (likebehandlingsprinsippet), jf. foretakspensjonsloven § 3-3 og innskuddspensjonsloven § 4-2. I tillegg kan ikke de samlede pensjonsytelsene utgjøre en større prosentdel av lønnen for arbeidstakere med høyere lønn enn for arbeidstakere med lavere lønn (forholdsmessighetsprinsippet), jf. henholdsvis § 5-3 og § 5-2 i de samme lovene. I norsk sammenheng kan derfor disse kravene legges til definisjonen av en bred pensjonsordning.

En bred pensjonsordning kan for eksempel, uten å komme i konflikt med gjeldende regler, tariffavtalekrav eller definisjonen ovenfor, oppnås ved at ordningen baseres på et felles, standardisert produkt regulert ved lov eller i tariffavtale dersom partene ønsker en slik forankring, og ved at dette utgjør et minstekrav til pensjonsrettighetene et foretak kan gi (alle) sine ansatte. Dersom et foretak ønsker en bedre ordning, kan foretaket realisere dette innenfor rammene av pensjonsordningen (såfremt forbedringene får virkning for alle medlemmene i ordningen), eller etablere en supplerende ordning. Et annet eksempel på organisering av brede pensjonsordninger er innkjøpsfelleskap. Lovkravene om forholdsmessighet og at alle ansatte skal være omfattet av den samme ordningen, er ikke i utgangspunktet til hinder for etablering av brede pensjonsordninger.

Etter utvalgets vurdering kan bredere tjenestepensjonsordninger, uavhengig av om ordningene er ytelsesbaserte eller innskuddsbaserte, realiseres innenfor dagens regelverk, for eksempel som

- en lovpålagt ordning, for eksempel en utvidelse av kravene til obligatorisk tjenstepensjon,
- en privat fellesinnretning og/eller fellesordning opprettet av partene i arbeidslivet (hvor de frivillig eller ved avtale oppretter en fellespensjonskasse eller legger ordningen ut til et privat selskap), eller
- et felles innkjøp av tjenester som sikrer at leveransen av tjenstepensjon er tverrgående.

Tjenestepensjonsordninger kan i prinsippet harmoniseres (eller standardiseres) og organiseres på tvers av foretak ved lov, tariffavtale eller frivillig organisering. Fellesinnkjøpsordningene til NHO og HSH er eksempler på frivillig, bred organisering gjennom tverrgående leveranse av enkle innskuddsordninger i henhold til minstekrav i lov om obligatorisk tjenstepensjon. I flere europeiske land har brede ordninger i hovedsak blitt etablert ved lov eller tariffavtale (Hippe, Stokke og Veland, 2006).

I norsk arbeidslivstradisjon vektlegges selvregulering gjennom tariffavtale og partssamarbeid. AFP-ordningene er basert på både lov og avtale, og er det mest fremtredende eksemplet på slikt samarbeid om sosiale ordninger i nyere tid.

Ordningene med avtalefestet pensjon er spesielle varianter av brede pensjonsordninger, idet de ikke er fonderte, men basert på løpende finansiering og statlig medfinansiering. Den nye AFP-ordningen i privat sektor innebærer for øvrig både standardiserte produkter på tvers av foretak og felles levering på tvers av uavhengige foretak.

Allmenngjøring representerer en særlig kobling mellom lov og avtale, jf. lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven). Innholdet i reguleringen bestemmes her i tariffavtalen, før hele eller deler av reguleringen pålegges grupper som i utgangspunktet ikke var dekket av de kollektive avtalene. Loven har imidlertid et annet formål enn det som kunne utgjøre reguleringsbehovet i pensjonssammenheng, og § 3 annet ledd begrenser allmenngjøringen til tariffbestemmelser som regulerer arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Allmenngjøringsloven er således ikke egnet til å sikre utbredelse av bredere pensjonsordninger.

Den norske tariffavtalestrukturen og problemstillinger knyttet til pensjon er nærmere omtalt i avsnitt 8.1 om innflytelse.

## 7.2 Tverrgående leveranse

Den første sentrale dimensjonen ved bredere pensjonsordninger er at leveranse og drift av ordninger kan gjøres felles, det vil si tverrgående, for flere uavhengige foretak. Det sentrale spørsmålet her er om det er mulig å oppnå forenklinger for foretak og arbeidstakere, kostnadsfordeler eller andre gevinster gjennom slik organisering. Drøftingen nedenfor søker for det første svar på hvordan tverrgående leveranser kan gjennomføres, og for det andre om dette kan gjøres innenfor gjeldende regelverk for private tjenstepensjoner.

### 7.2.1 Generelt om tverrgående leveranse

En tverrgående leveranse av pensjonsordninger kan i prinsippet organiseres som en fellespensjonskasse, en fellesordning i et livsforsikringsselskap (eller i et fondsselskap der det er relevant), eller som en felles innkjøpsordning. Et livsforsikringsselskap kan dessuten tenkes etablert og eid av de relevante foretakene eller tariffavtalepartene. Ved slikt eierskap må i utgangspunktet lovkrav om spredt og begrenset eierskap i finansinstitusjoner, antas å gjelde på vanlig måte. Utvalget vil imidlertid ikke gå nærmere inn på forutsetningene for slik etablering da dette ikke er nødvendig for en generell drøfting av tverrgående leveranser og mulige fordeler ved en slik organisering.

Kombineres de ulike mulighetene for tverrgående leveranser med høy og lav grad av produktstandardisering, fremkommer fire hovedgrupper av brede ordninger, jf. tabell 7.1, der alle er brede – spørsmålet er hvor brede de er.

I den første kategorien skjer selve produksjonen eller leveransen i en eller flere parallelle fellesordninger, for eksempel plassert i en fellespensjonskasse. Produktene kan variere mellom foretak, eller mellom avtaleområder hvis pensjonsordningene er avtalefestet. Det avgjørende er at de produktene som kan velges, harmoniseres mellom foretak, for eksempel ved at det velges innskuddsordninger. En slik bred ordning kan etableres frivillig av arbeidsgivere, eller eventuelt gjennom tariffavtale. Tilsvarende kan graden av produktfrihet også reguleres i avtale. Det sentrale i denne kategorien er å oppnå kostnadsfordeler gjennom tverrgående organisering av leveransen.

I den andre kategorien bygger «bredden» på en enighet på tvers av foretak om å levere ensartede eller standardiserte produkter til pensjonsordningene, noe som om ønskelig kan oppnås gjennom tariffavtale. AFP-ordningen hører hjemme i denne kategorien. Foretak som omfattes av en tariffavtale

Tabell 7.1 Fire hovedgrupper av brede ordninger ut fra type leveranse og grad av standardisering.

Leveranse\standardisering	Lav standardiseringsgrad (men harmoniserte ytelser)	Høy standardiseringsgrad
Fellesinnretning og/eller fellesordning	1. Ulike produkter mellom ulike foretak i fellesordning.	2. Ensartede produkter og felles leveranse. (AFP-ordningen hører hjemme i denne kategorien.)
Innkjøpsfelleskap for separate foretaksordninger	3. Ulike produkter mellom foretak levert av uavhengig leverandør etter avtale med «felleskapet».	4. Ensartede produkter på tvers av foretak, frivillig eller etter avtale. (NHO-ordningen hører hjemme i denne kategorien.)

kan for eksempel også etablere en felleskasse etter dagens lovregulering.

Brede ordninger kan også oppnås gjennom innkjøpsfelleskap med både frivillig og avtalemessig produktstandardisering av ulik grad, jf. den tredje og fjerde kategorien i tabell 7.1. Slike innkjøpsfelleskap kan utnytte fordeler fra en styrket etterspørselsside, særlig med hensyn til lavere pris for de ulike elementene i produktet. Generelt vil effekten, i foretakenes favør, på priser og andre vilkår øke med graden av standardisering av pensjonsproduktet, siden volumet det forhandles om blir større. Pensjonsordningene vil imidlertid fortsatt være separate og tilknyttet det enkelte foretak, slik at den felles innkjøpsstyrken kan utnyttes uten at det må etableres en formell fellesordning. NHOs frivillige innkjøpsordning for innskuddspensjon er en standardisert, bred ordning i henhold til den fjerde kategorien.

Rene innkjøpsfelleskap uten produktstandardisering (den tredje kategorien) er også mulig, men fremstår som noe mindre realistisk. Det kan imidlertid tenkes innkjøpsfelleskap som tilbyr et begrenset antall valgmuligheter, uten at produktene er standardiserte. Innkjøpsordningen til HSH ligger i dette området, det vil si mellom kategori 3 og 4.

Statens pensjonskasse kan tjene som en parallell til en fellespensjonskasse med standardiserte produkter i en fellesordning (kategori 2). I kommunal sektor er Kommunal Landspensjonskasse (KLP) én av flere uavhengige pensjonsleverandører, men er eid av de kommunene som har sin pensjonsordning selskapet. KLP er dermed i prinsippet et eksempel på en fellesordning som er plassert i et livsforsikringsselskap eid av foretakene selv. De ansattes organisasjoner er sikret innflytelse gjennom representasjon i styrende organer, og siden KLP har en dominerende posisjon på leve-

randørsiden har den kommunale ordningen felles-trekk med ordningen skissert i kategori 2 i tabell 7.1.

### 7.2.2 Muligheter for tverrgående leveranser

Både foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven åpner for at det kan inngås avtale om at kapitalen som ligger til grunn for en rettighet kan medflyttes til en ny pensjonsordning, jf. foretakspensjonsloven §§ 4-11, 4-12 og 4-13, innskuddspensjonsloven § 6-3, og avsnitt 8.3.2 om mobilitet. Medflytting basert på tjenestetid i tidligere ordning, er bare mulig mellom ytelsesordninger. Overføring av nødvendig kapitalreserve til ny ytelsesordning, i henhold til tjenestetid i tidligere innskuddsordning, er for eksempel ikke mulig.

Etter utvalgets vurdering kan nye regler for medregning eller håndtering av kostnader knyttet til fripoliser, gjøre det mer attraktivt å bytte jobb hvis opptjente pensjonsrettigheter kan videreføres enklere og i større grad. Dette kan skje for eksempel ved endrede regler for overføring av premie-reserve ved medregning av rettigheter, adgang til å overføre «fripoliser» til ny arbeidsgiver uten direkte utstedelse, eller ved at det kan utstedes fripoliser knyttet til nye produkter som ikke krever at det avsettes administrasjonsreserve. Adgang til å flytte fripoliser direkte over i ny tjenstepensjonsordning, uten å måtte betale administrasjonsreserver, vil være kostnadsbesparende for foretaket arbeidstakeren slutter i, men ny arbeidsgiver vil måtte bære ekstra kostnader. Etter utvalgets vurdering bør det ses nærmere på om foretak kan få mulighet til å tilby en slik løsning til sine nyansatte.

Endrede regler kan gi kostnadsbesparelser for foretakene dersom det ikke lenger er nødvendig å avsette ekstra administrasjonsreserve når en arbeidstaker slutter i et foretak. I innskuddsba-

serte ordninger overtar arbeidstakerne selv kostnadene knyttet til pensjonskapitalbeviset ved uttredelse av pensjonsordningen. Tilsvarende kan tenkes for nye ytelsesbaserte produkter som ikke er sluttlønnbaserte, særlig dersom den garanterte renten er så lav at det er rom for å belaste kostnadene direkte av avkastningen.

Nye regler kan også gi administrative forenklinger hos pensjonsleverandørene, som kan slippe å utstede fripoliser eller pensjonskapitalbevis når arbeidstakere bytter jobb (og pensjonsordning), og derav lavere premiekrav til foretakene. Imidlertid kan forvaltningskostnadene, som foretakene skal betale, øke over tid for enkeltforetak, hvis arbeidstakere i større grad overfører pensjonskapital til ny arbeidsgiver. På den annen side går typisk de gjennomsnittlige forvaltningskostnadene ned når samlet forvaltningskapital øker.

På tross av den sterke koblingen til det enkelte foretak, åpner dagens regulering for at en del gevinster kan realiseres gjennom standardisert rettighetsopptjening på tvers av pensjonsordninger. Dette kan oppnås for eksempel ved at ulike foretak som er dekket av samme tariffavtale, kan ha parallelle og like ordninger gjennom innkjøpsfelleskap, livsforsikringsselskap eller fellespensjonskasse. Foretakene kan imidlertid gå videre og opprette en fellesordning (som kan gi muligheter for stordriftsfordeler), samt koble på systemer for medregning og flytting av pensjonsrettigheter. Uten endringer i dagens lovverk, kan det dermed etableres bredere pensjonsordninger organisert på tvers av foretak.

Etablering av slike innkjøpsfelleskap og/eller tverrgående leveranse av ordninger kan gi flere nye muligheter, blant annet:

- Markedsposisjonen til foretakene, og således evnen til å presse ned prisene på pensjonsproduktene, kan styrkes.
- Stordriftsfordeler, for eksempel knyttet til kapitalforvaltning, kan realiseres, jf. avsnitt 8.4 om kostnader.
- Det kan åpnes for premieberegning på tvers av foretak, for eksempel gjennomsnittspremier for kjønn og alder.
- Fellesinnretninger og innkjøpsfelleskap kan være velegnet for kobling til kollektive avtaler og felles prinsipper for investeringsretningslinjer mv.
- Organiseringen kan gjøre det lettere å bytte jobb og å fortsette som aktivt medlem i tilsvarende pensjonsordning.

Mulighetene for etablering av tverrgående leveranser vurderes nærmere i kapittel 9.

## 7.3 Pensjonsproduktet

Den andre sentrale dimensjonen ved bredere pensjonsordninger, er om utformingen av pensjonsproduktet er harmonisert eller standardisert, hovedsakelig gjennom hvordan opptjening av rettigheter i ulike pensjonsordninger samspiller med hverandre. Hovedspørsmålet her er om det er mulig å oppnå like eller samsvarende prinsipper mellom foretak og mellom sektorer eller avtaleområder i arbeidsmarkedet, og mellom ulike deler av pensjonssystemet, det vil si folketrygden, avtalefestet pensjon og tjenstepensjoner. Drøftingen nedenfor søker for det første svar på hvilke behov det kan være for endring av dagens tjenstepensjonsprodukter, og for det andre om dette kan gjøres innenfor dagens norske lovverk for private tjenstepensjonsordninger.

### 7.3.1 Dagens produktstruktur

Det private tjenstepensjonsmarkedet er kjenne tegnet av til dels betydelige variasjoner i pensjonsprodukter og i hvor mange som er dekket av ulike pensjonsløsninger. Bestandstall fra 2008 viser at nærmere 900 000 arbeidstakere i privat sektor er omfattet av innskuddspensjon, mens i underkant av en halv million er med i en ytelsesordning, jf. kapittel 4. Store variasjoner også innenfor ytelses- og innskuddsordninger med hensyn til rettighetsopptjening, pensjonsnivå og forsikringsdekninger, medfører at det er store forskjeller i faktisk pensjonsnivå ved pensjonering og i risikodekninger som yrkesaktiv. Utvalget vil imidlertid ikke drøfte problemstillinger knyttet til supplerende risikodekninger, idet dette ligger utenfor utvalgets mandat.

Utbredelsen av innskuddspensjonsordninger har vokst sterkt de siste årene, og nesten alle nytegnede ordninger etter innføringen av obligatorisk tjenstepensjon i 2006 er innskuddsordninger. I tillegg omdanner mange foretak sine tradisjonelle ytelsesordninger til innskuddsordninger, jf. avsnitt 4.1.3. Det meste tyder på at utbredelsen av innskuddsordninger vil vokse ytterligere fremover på grunn av fortsatt omdanning, og fordi nyopprettede ordninger i det alt vesentlige er innskuddsordninger.

En innskuddsordning etter innskuddspensjonsloven er i prinsippet en ren spareordning, der det hvert år innbetales et kronebeløp eller en prosentandel av arbeidstakers lønn, til en pensjonskonto, jf. avsnitt 3.4.2. Den samlede pensjonskapitalen utgjør på pensjoneringstidspunktet de totale innskuddene samt oppnådd avkastning på kapita-



len i spareperioden. Utbetaling av pensjonsytelser fra en innskuddsordning kan enten være opphørende (minimum 10 år), som er det mest vanlige, eller livsvarig dersom pensjonskapitalen kan konverteres til en forsikringsordning ved pensjonsalder. Dersom innskuddsordningen er etablert som engangsbetalt alderspensjon, jf. avsnitt 3.4.5, kan det avtales livslang utbetaling uten ytterligere konvertering ved pensjonsalder.

I en ytelsesordning etter foretakspensjonsloven skal det fastsettes krav til «full opptjening», som kan være maksimalt 40 år og minst 30 år, jf. avsnitt 3.4.1. Ytelsesproduktet setter således et tak på hvor stor opptjening et medlem av pensjonsordningen kan godskrives. En arbeidstaker som jobber i samme foretak hele yrkeskarrieren, for eksempel i 40 år, og som går av med pensjon som 67-åring, vil få full pensjon etter ordningen, men vil få samme pensjonsytelse som en arbeidstaker som bare har jobbet de siste 30 årene i foretaket, alt annet likt. Utbetalingstiden i ytelsesordninger er enten opphørende (minimum 10 år), livsvarig, som er det mest vanlige, eller nedtrappende etter minst 10 år. Ytelsesordningene har en rentegaranti og vanligvis supplerende forsikringsdekninger (uførepensjon og etterlattepensjon), noe som ikke er vanlig i innskuddsordninger.

I tillegg til tjenstepensjonene er avtalefestet pensjon (AFP) et sentralt element i det samlede pensjonsbildet, for de mange arbeidstakere som er omfattet av og har rett til å ta ut AFP. Den nye AFP-ordningen i privat sektor har fått en utforming som er tilpasset den fleksible alderspensjonen i folketrygden, basert på årlig opptjening av pensjonsrettigheter og livslang pensjonsutbetaling, jf. avsnitt 3.2.2. AFP-ordningen har dermed karakter av å være en tjenstepensjonsordning på linje med andre ordninger som gir supplerende alderspensjon utover ytelsene fra alderspensjonen i folketrygden. Rettighetene i AFP-ordningen er imidlertid ikke fullt ut sikret for arbeidstakerne.

De grunnleggende forskjellene mellom ytelsesbaserte og innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger har stor betydning for hvordan de ulike ordningene samspiller med prinsippene i den nye alderspensjonen i folketrygden, jf. avsnitt 3.1.2 og 3.5.2.

### 7.3.2 Behov for endringer

Pensjonssystemet består av en rekke elementer: folketrygden, innskuddsordninger, tradisjonelle sluttlønnbaserte ytelsesordninger i privat sektor, AFP i privat sektor, og et bruttobasert tjenstepensjonssystem (inklusive offentlig AFP) i offentlig

sektor. Pensjonsreformen reiser nye problemstillinger knyttet til samspillet mellom de ulike elementer i det samlede fremtidige pensjonssystemet, særlig i forhold til opptjeningsprinsipper, mobilitet og insentiver til videre arbeid, og dermed om det samlede pensjonssystemet fremstår som helhetlig. I tillegg er det et selvstendig poeng å sikre at den enkelte arbeidstaker forstår sine rettigheter og dermed kan planlegge pensjoningstidspunkt, og forholdet mellom arbeid og pensjon etter 62 år.

På bakgrunn av innføringen av ny alderspensjon i folketrygden, og den sterke overgangen fra ytelsesbaserte til innskuddsbaserte ordninger i privat sektor, vil utvalget drøfte mulighetene for å åpne for nye, ytelsesliknende produkter som i større grad kan samspille med de øvrige elementene i pensjonssystemet, og som samtidig kan være mer attraktive alternativer for både foretak og arbeidstakere, enn dagens ytelsesbaserte tjenstepensjoner.

Som beskrevet i avsnitt 7.3.5 nedenfor, kan dagens ytelsesbaserte ordninger ha betydelige regnskapsmessige kostnadseffekter for arbeidsgivere, slik at overlevelsen av ytelsesordninger i privat sektor kan være avhengig av regelverksendringer. Utgangspunktet for den videre drøftingen av mulige nye tjenstepensjonsløsninger vil være de sentrale risikoene i pensjonsordningene, som i stor grad må anses å ligge bak foretakenes omdanning til, og nyetablering av, innskuddsordninger, og som for øvrig er avgjørende for arbeidstakere og foretaks preferanser med hensyn til ulike typer ordninger.

I innskuddsbaserte ordninger bærer mottakerne av pensjon all avkastningsrisiko, så fremt ikke ordningen er en forsikringsordning med livslange utbetalinger. Ved sistnevnte er risikoen tilsvarende som ved ytelsesbaserte ordninger med livslange utbetalinger, og er på leverandørens hånd. Avkastningsrisikoen for arbeidstakerne i innskuddsordninger med opphørende ytelse er avhengig av risikoeksponeringen i investeringsporteføljen for pensjonskapitalen. Har arbeidstakeren investeringsvalg, som er det vanlige, vil avkastningsrisikoen stå i forhold til hvordan aktivaene er plassert til enhver tid, slik at forskjeller i individuelle holdninger til risiko gir individuelle forskjeller i avkastningsrisiko. Foretakene er etter lovverket forpliktet til å dekke alle kostnader i tjenstepensjonsordningene, herunder administrasjons- og forvaltningskostnadene i innskuddsbaserte ordninger med individuelt investeringsvalg. Dette innebærer at foretakene også har noe kostnadsrisiko ved innskuddsordninger, knyttet til arbeidstakernes investeringsvalg. Jo høyere risiko arbeids-

takeren tar, desto høyere vil forvaltningskostnadene være, uten at foretaket har mulighet til å påvirke eller bestemme investeringsporteføljens sammensetning.

Levealdersjustering via det såkalte «delingstallet» i den nye alderspensjonen i folketrygden overfører hovedrisikoen for langt liv fra staten i dagens system til den enkelte, jf. avsnitt 3.1.2. I tillegg innføres det fleksibel pensjonsalder med ytelser fra folketrygden. De private tjenestepensjonsordningene skal tilpasses den nye folketrygden. I denne sammenhengen må innføring av fleksibel pensjonsalder og levealdersjustering vurderes.

### 7.3.3 Løsninger mellom ytelse og innskudd

Et mål med en eventuell ny type pensjonsordning må være at den samspiller bedre med den nye alderspensjonen i folketrygden, og at de påpekte utfordringene og problemene i dagens system reduseres. Dette kan innebære bortfall av sluttlønnsprinsippet, et harmonisert og mobilitetsnøytralt system for opptjening av pensjonsrettigheter,

samt en fordeling og håndtering av risiko som aktørene og partene i arbeidslivet «kan leve med».

#### Muligheter i lovverket

Innenfor dagens lovverk er det i prinsippet mulig å konstruere et bredt spekter av produkter. Tabell 7.2 stiller opp en oversikt over noen slike produktmuligheter, samt hvorvidt de er tillatt innenfor pensjonslovene.

Et gjennomgående trekk ved de skisserte produktløsningene i tabell 7.2, er at de (muligens bortsett fra regulering via fellesfond) regnskapsmessig i hovedsak vil kunne håndteres som innskuddsordninger, siden det ikke tas hensyn til sluttlønn eller skal betales inn premier for tidligere opptjening ved lønnsøkninger. Samtidig vil utviklingen i pensjonen (med unntak hvis det er et fellesfond) være avhengig av den avkastningen den enkelte får, eventuelt ut over en garantert rente.

Noe som er tillatt i dag, men i svært liten grad benyttet av foretak, er å fastsette pensjonsytelsen

Tabell 7.2 Produktmuligheter innenfor pensjonslovene.

Årlig opptjening:	Prosentandel av årets lønn (tillatt).
	Prosentandel av årets lønn, økt andel for lønn over 7,1 G (ikke tillatt).
	Prosentandel av årets lønn, økende med alder (ikke tillatt).
	Prosentandel av årets lønn økende med tjenestetid (ikke tillatt).
	Prosentandel av årets lønn fratrukket beregnet folketrygd som i sluttlønnordningen, men uten å kompensere lønnsvekst for tidligere opptjening (ikke tillatt).
Årlig premie, kjønns- og aldersnøytralitet:	Ikke kjønns- og aldersnøytral (tillatt).
	Kjønns- og aldersnøytral gjennom fellesordning (tillatt).
Rentegaranti:	Ingen (ikke tillatt).
	Null prosent (tillatt).
	Mellom null prosent og øverste tillatte sats til enhver tid (tillatt).
Utbetalingsperiode:	Livsvarig (tillatt).
	Opphørende, minimum 10 år (tillatt).
	Opptappende/nedtrappende (kun tillatt i IPS).
	Nedtrappende (tillatt).
Regulering før pensjonsalder:	Via eget overskudd ut over rentegarantien (ikke tillatt).
	Via fellesfond (ikke tillatt).
	Via overskudd i ordningen (tillatt).
Regulering etter pensjonsalder:	Via eget overskudd ut over rentegarantien (ikke tillatt).
	Via fellesfond (ikke tillatt).
	Via overskudd i ordningen (kun tillatt fra overskudd på pensjonister).

som en prosentandel av den til enhver tid gjeldende lønn.

Et produkt med null prosent rentegaranti kan tenkes å fremstå som mer forståelig for arbeidstakerne enn et produkt med en høyere rentegaranti, siden pensjonsytelsen da vil øke tilsvarende den avkastning som oppnås på forvaltningen av fripolisekapitalen hvert år (gitt at avkastningen er positiv).<sup>2</sup> Alle de skisserte produktene i tabellen vil kunne ta hensyn til alle år en person er i arbeid, men det vil være forskjeller knyttet til i hvor stor grad det kan oppveies for reduksjonen i den nye alderspensjonen i folketrygden for lønn over 7,1 G.

#### *Engangsbetalt alderspensjon*

Et alternativ til å åpne for nye typer pensjonsordninger, kan være økt bruk av engangsbetalt alderspensjon etter foretakspensjonsloven, jf. avsnitt 3.4.3. En sentral forskjell mellom vanlige ytelsesordninger og engangsbetalt alderspensjon, er at foretaket ved sistnevnte ikke må oppjustere tidligere opptjente pensjonsrettigheter i takt med økt lønn. Slike ordninger likner således i utforming på innskuddsordninger, der de årlige opptjente rettighetene kan sammenliknes med årlige «fripoliser» til arbeidstakeren. Den endelige pensjonsytelsen til arbeidstakeren vil utgjøre summen av ytelsene fra «fripolisene».

Ved engangsbetalt alderspensjon vil fremtidig ytelsesnivå i prosent av sluttlønn være ukjent, siden årlige premier kun baseres på arbeidstakerens lønn ved innbetaling. Slik sett har arbeidstakeren en viss sluttlønnrisiko i den forstand at årlig regulering av opptjente rettigheter gjennom avkastning på pensjonskapitalen må tilsvare den individuelle lønnsveksten i yrkeskarrieren for at arbeidstakeren ikke skal få en lavere pensjonsytelse sammenliknet med ytelsen fra en sluttlønnbasert ordning, alt annet likt. Rettighetsopptjeningen i ordninger etablert som engangsbetalt alderspensjon er livsløpsbasert (alle år i arbeid gir opptjening), og slike ordninger vil derfor samspille godt med opptjeningsprinsippene i den nye alderspensjonen i folketrygden, jf. avsnitt 3.1.2. I forhold til tradisjonell (sluttlønnbasert) ytelsespensjon, som normalt krever 30 års opptjening for fulle pensjonsrettigheter, kan ordninger med engangsbetalt alderspensjon således kunne «kompensere» for

sluttlønnrisikoen ved at flere år i yrkeskarrieren teller med.

#### **7.3.4 Mulige hybride tjenstepensjonsordninger**

Utvalget finner det formålstjenlig å vurdere nye produktmuligheter som kan fremstå som alternativer til dagens hovedprodukter, ytelsespensjon og innskuddspensjon, og som balanserer uforutsigbarhet og risiko for foretak og arbeidstakere. Nye produkter mellom ytelsesbaserte og innskuddsbaserte ordninger, kan omtales som hybridordninger, idet de kombinerer egenskaper fra dagens to hovedtyper av pensjonsordninger.

#### *Prinsipielt om hybride tjenstepensjonsordninger*

Hybride tjenstepensjonsordninger som fordeler risiko mellom foretak og arbeidstakere, er utbredt i det nederlandske pensjonsmarkedet, der det er etablert avtalebaserte ordninger i de ulike bransjene, og hvor partene i arbeidslivet er sentrale aktører med eierforhold til ordningene. Pensjonsordningene er definert som ytelsesbaserte fordi ordningene har årlig rettighetsoppbygging. En arbeidstakers fremtidige pensjonsytelse vil utgjøre en akkumulert prosentandel av lønn ut fra antall opptjeningsår, årlig opptjeningsfaktor og årlig inntekt.<sup>3</sup> Generelt innebærer risikofaktorene i en pensjonsordning uforutsigbare premier for foretakene og avkastningsrisiko for arbeidstakerne (og pensjonistene). En hybrid pensjonsordning som kombinerer ytelses- og innskuddsegenskaper, kan fordele denne risikoen på flere måter, og de årlige premiene og den årlige reguleringen av opptjente rettigheter kan således variere (Ponds og van Riel, 2007).

Hybride tjenstepensjonsordninger kan i hovedsak betraktes som kombinasjoner av tradisjonelle ytelsesordninger med fleksible premier og veldefinert regulering av pensjoner, og innskuddsordninger. Avkastningsrisiko vil gi usikkerhet knyttet til det endelige pensjonsnivået, men risikoen deles mellom arbeidstakere/pensjonister og foretak. På hvilken måte overskuddet skal fordeles kan avtales mellom partene, som i Nederland, i den pensjonsinnretning som administrerer og forvalter ordningen. Premier og regulering av rettigheter kan dermed variere avhengig av pensjonsordningens finansielle stilling. Rettighetene kan for

2. De siste årenes debatt om fripoliser tyder på at det er vanskelig å forklare og forstå at fripolisens pensjonsytelser ikke øker før avkastningen er høyere enn den renten som allerede er forutsatt i premieberegningen.

3. Sluttlønnordningene er på vikende front i Nederland, og erstattes i større grad av rettighetsoppbygging basert på årlig inntekt (gjennomsnittsinntekt over yrkeskarrieren).

eksempel reguleres med den gjennomsnittlige lønnsveksten i arbeidsmarkedet (eller innen enkeltbransjer), men dette må ikke nødvendigvis være garantert, og reguleringen kan dermed bli lavere dersom pensjonsordningens finansielle stilling skulle tilsi det.

En annen type hybrid tjenstepensjonsordning, er det som i Nederland omtales som «collective defined contribution», det vil si en «kollektiv innskuddsordning». Denne typen ordning har en relativt stor utbredelse i det nederlandske pensjonsmarkedet, og kjennetegnes ved at premiene, i motsetning til i den første hybridtypen, ikke brukes som risikostyringsparametre, men er gitte størrelser i pensjonsplanen. Opptjeningen av rettigheter for det enkelte medlemmet blir dermed en funksjon av medlemmets innskudd og pensjonsordningens finansielle situasjon. I norsk sammenheng ligner dette på ordninger etablert som engangsbetalt alderspensjon etter foretakspensjonsloven, jf. avsnitt 3.4.3.

#### *Modell for hybride tjenstepensjonsordninger i Norge*

Nedenfor skisseres hovedtrekkene i en mulig modell for typer av hybride tjenstepensjonsordninger i Norge. Det antas årlige gitte premier for foretaket, men modellen kan utformes slik at eventuell underfinansiering dekkes inn ved både reguleringspremier og lavere regulering av opptjente rettigheter. Modellkonstruksjonen er således uavhengig av hvordan risikoen deles mellom foretak og arbeidstaker/pensjonist.

Pensjonen som kommer til utbetaling beregnes i modellen på grunnlag av hele lønnsforløpet arbeidstakeren har opplevd under medlemskapet i ordningen. En slik ytelsespensjonsordning omtales gjerne som livslønnsbasert, i motsetning til sluttlønnbasert. Dersom det hvert år opptjenes rettigheten til for eksempel to prosent av årets lønn i årlig (livsvarig) fremtidig pensjon fra 62 år og det ses bort fra lønnsutvikling, innebærer dette en årlig pensjon på 60 prosent av lønn etter 30 års arbeidsinnsats. Disse forutsetningene uttrykker ikke utvalgets syn på et realistisk ytelsesnivå, men er valgt blant annet for å illustrere kostnadene ved slike ordninger, jf. avsnitt 9.2. I de videre talleksempelene nedenfor antas det, for enkelhetens skyld, at arbeidstakeren ikke omfattes av andre ytelser (som folketrygd og AFP) enn tjenstepensjon, slik at premiestørrelser mv. refererer til en tenkt situasjon der tjenstepensjonsordningen dekker det nærmere forutsatte, samlede pensjonsnivået.

Årets pensjonsopptjening sikres gjennom innbetaling av årets premie, som er den forsikrings-tekniske kontantverdien av årets pensjonsløfte, og som igjen avhenger av beregningsrente, kjønn, alder og andre forutsetninger, jf. avsnitt 8.5. Årets premie vil her for en 40-åring være i størrelsesorden 18 prosent av årets lønn med beregningsrente på 2,75 prosent. Denne premien øker til 22 og 30 prosent for henholdsvis en 50-åring og en 60-åring.

Arbeidstakerens samlede opptjente pensjonsrettighet reguleres hvert år med den gjennomsnittlige lønnsveksten.<sup>4</sup> Det forutsettes at avkastningen på pensjonsordningens midler er god nok til å bekoste en slik regulering. Hvis pensjonsordningens beregningsrente er tre prosent og årets gjennomsnittlige lønnsvekst er fire prosent, må årets avkastning på midlene være minst syv prosent for at full regulering skal kunne ytes. Hvis avkastningen for eksempel blir åtte prosent, reguleres medlemmets rettigheter med fire prosent, mens den overskytende avkastningen på én prosent avsettes i ordningens premiefond. Hvis avkastningen i stedet blir seks prosent, reguleres den opptjente rettigheten kun med tre prosent (etter at tre prosent beregningsrente er trukket fra). Hvis ordningens premiefond er stort nok, på grunnlag av tidligere års avkastning utover beregningsrente og lønnsvekst, kan rettighetene likevel reguleres i takt med lønnsveksten. Alternativt kan rettighetene reguleres løpende med den avkastning som oppnås hvert år (utover beregningsrenten), uten at det til ordningen er etablert et premiefond.

4. Det generelle uttrykket for den samlede årlige pensjonen til et medlem av en slik hybrid pensjonsordning ved pensjering etter  $t$  år i tjeneste, fremkommer som en sum av produkter:

$$\sum_{i=0}^{t-1} p * L_i * \prod_{j=i+1}^t (1 + r_j)$$

hvor  $p$  er den årlige opptjeningsprosenten (to prosent i eksemplet i teksten),  $L$  er medlemmets pensjonsgivende lønn i hvert av årene og  $r$  er den faktiske relative reguleringen for hvert av årene. Hvis avkastningen som pensjonsordningen har på sine midler er god nok, vil denne faktiske reguleringen svare til den gjennomsnittlige lønnsveksten i hvert av årene.

Hvis rentegarantien (og beregningsrenten) settes til null, kan all avkastning oppnådd på forvaltningen av pensjonsordningens midler anvendes til regulering av opptjente rettigheter. Med beregningsrente null blir formelen for årets premie for opptjent rettighet enkel:

$$p * L_i * \text{Sannsynlighet for å oppleve 62 år} * \text{Forventet levetid etter 62 år}$$

All diskonterings-effekt er borte. Det eneste som avhenger av det aktive medlemmets alder er overlevelsessannsynligheten, som trolig vil være nær én for alle interessante aldre. I praksis er dermed hybridordningen blitt en kjønnsavhengig innskuddsordning med dårligere rentegaranti.

På denne måten får medlemmene av pensjonsordningen helt eller delvis regulert verdien av sine fremtidige og/eller løpende pensjoner, uten at arbeidsgiveren i noe år må betale ekstra premie for regulering av tidligere opptjent pensjon. Ansatte med utypisk lønnsutvikling vil særlig kunne merke forskjellen på en sluttlønsordning og en slik hybridløsning. Tabell 7.3 inneholder kompensasjonsgrader (første års pensjonsytelse) i prosent av sluttlønn for varierende antall års opptjening, og for varierende individuell årlig lønnsvekst i forhold til gjennomsnittlig lønnsvekst. Tabellen er basert på en rettighetsoppbygging på to prosent av lønn hvert år og en gjennomsnittlig lønnsvekst på fire prosent per år (medlemmenes opptjente rettigheter reguleres med denne størrelsen, jf. ovenfor).

For et medlem med årlig lønnsutvikling lik gjennomsnittet, sammenfaller ytelsene fra hybridordningen med ytelsene fra en sluttlønsordning, for eksempel 60 prosent kompensasjonsgrad etter 30 års opptjening. For et medlem med egen lønnsutvikling som ligger to prosentpoeng over gjennomsnittet i hvert eneste av de 30 opptjeningsårene, reduseres kompensasjonsgraden til 45,3 prosent.

Imidlertid vil lønnsvekst to prosentpoeng høyere enn gjennomsnittslønnsveksten i alle 30 opptjeningsår også innebære en sluttlønn om lag 80 prosent høyere enn gjennomsnittssluttlønnen. En årlig pensjon på 45,3 prosent av den høye sluttlønnen tilsvarer 81,5 prosent av gjennomsnittssluttlønnen (det vil si 135,9 prosent av pensjonen som følger av gjennomsnittlig lønnsutvikling).

#### *Samspill med folketrygdens alderspensjon, AFP og andre hybridordninger*

Rettighetsoppbyggingen i folketrygdens alderspensjon og i ordninger etter avtalefestet pensjon (AFP), vil etter hvert foregå på samme måte som i den skisserte hybridordningen, men med garan-

tert regulering av både pensjoner under opptjening (med gjennomsnittlig lønnsvekst) og pensjoner under utbetaling (noe lavere). Uttaksalder skal gjøres fleksibel fra 62 år, i tillegg til at det skal innføres såkalt levealdersjustering, jf. avsnitt 3.1.2.

Under visse forutsetninger<sup>5</sup> kan kompensasjonsnivået, ved pensjonering som 62-åring, fra folketrygden og AFP-ordningen, anslås til 50,8 prosent av sluttlønn etter 40 års opptjening med gjennomsnittlig lønnsutvikling. Med tillegg fra 30 års opptjening i en hybrid tjenstepensjonsordning, kan en samlet kompensasjonsgrad på 60 prosent oppnås hvis rettighetsopptjeningen i sistnevnte settes til 0,307 prosent av årets lønn hvert år.

Siden opptjeningen i folketrygden og i AFP-ordningen kun gjelder inntekt opp til 7,1 G, kan det konstrueres en modifisert hybridordning med årlig rettighetsoppbygging på 0,307 prosent av lønn opp til 7,1 G, og for eksempel to prosent av lønn mellom 7,1 G og 12 G. Med gjennomsnittlig regulering vil en slik ordning gi et samlet kompensasjonsnivå på 60 prosent fra 62 år, for lønn opp til 12 G.

Både fleksibelt pensjonsuttak og videre opptjening med tilhørende premiebetaling etter 62 år, kan bygges inn i en hybrid tjenstepensjonsordning. Dermed kan uttaksalderen velges felles med eller forskjellig fra uttaksaldrene for folketrygd og AFP. Fripoliser fra andre hybridordninger kan tenkes inkludert i en slik hybridordning uten at det påløper utgifter til foretaket knyttet til oppreserveing, så lenge beregningsgrunnlaget for hybridordningene er likt. Sistnevnte vil for eksempel kunne være oppfylt hvis «siste» hybridordning og

5. Årlig opptjening av pensjonsrettigheter gjeldende fra 62 år settes til 1,03 prosent for folketrygden og 0,24 prosent for AFP-ordningen, slik at samlet årlig opptjening i disse ordningene blir 1,27 prosent av lønnen hvert år i arbeid. Disse tallene fremkommer ved å dividere opptjeningsprosentandelen i folketrygden og AFP, det vil si 1,35 prosent og 0,314 prosent, med 1949-kulletts (som er det første årskullet som vil kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden ved 62 år) forholdstall knyttet til uttaksalder 62 år, det vil si 1,320.

Tabell 7.3 Kompensasjonsgrad i forhold til sluttlønn i den skisserte hybridordningen, ved gjennomsnittlig (fire prosent) årlig lønnsvekst, og ved høyere/lavere lønnsvekst.

Årvegen lønnsvekst	-2%-poeng	-1%-poeng	Gj.snittlig	+1%-poeng	+2%-poeng
20 års opptjening	49,4 %	44,3 %	40,0 %	36,2 %	32,9 %
25 års opptjening	65,0 %	56,8 %	50,0 %	44,3 %	39,4 %
30 års opptjening	82,2 %	69,9 %	60,0 %	51,9 %	45,3 %
35 års opptjening	101,2 %	83,7 %	70,0 %	59,2 %	50,6 %
40 års opptjening	122,1 %	98,1 %	80,0 %	66,2 %	55,5 %

Kilde: Egne beregninger.

de hybridordningene fripolisene er utstedt fra, tilhører samme pensjonskasse. Siden reguleringen av pensjonsrettighetene hvert år finansieres med avkastningen fra tilhørende kapital, uten bidrag fra foretaket, slik det er forutsatt i denne modellfremstillingen, vil ikke senere regulering av fripolisenes rettigheter påføre foretaket utgifter.

### 7.3.5 Regnskapsføring av pensjonsordninger

Endringer i forutsetningene for opptjente pensjonsrettigheter, for eksempel høyere lønnsvekst eller lavere rentenivå, vil generelt ha betydelig innvirkning på kostnadene til foretakene fra år til år. Som nevnt i kapittel 4, gjelder dette særlig ved regnskapsføring av sluttlønnbaserte pensjonsordninger.

Kravene til regnskapsføring av pensjonskostnader følger av lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven). Noe ulike regler gjelder for ulike grupper av regnskapspliktige foretak. Foretak som avlegger regnskap etter de internasjonale regnskapsstandardene (IFRS) følger IAS 19 *Ytelser til de ansatte*. For foretak som ikke avlegger regnskap etter IFRS, følger regnskapsføring av pensjonsordninger av de grunnleggende regnskapsprinsipper i regnskapsloven, og da i hovedsak sammenstillingsprinsippet. Sammenstillingsprinsippet innebærer at utgifter skal kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekt. Hovedformålet med dette er i henhold til norsk regnskapsstandard nr. 6 «å bidra til at pensjonskostnadene blir innregnet når de påløper, herunder at de blir fordelt systematisk og fornuftig over opptjeningsperioden».

Innskuddsbasert tjenestepensjon etter innskuddspensjonsloven skal regnskapsføres som innskuddsordninger etter norske og internasjonale regnskapsstandarder. Dette innebærer at foretak med innskuddspensjonsordninger resultatfører årets premie hvert år, og står etter et årsoppgjør uten videre regnskapsmessige pensjonsforpliktelse dersom årets premie ble betalt. All pensjonsopptjening i slike ordninger honoreres fullstendig straks opptjeningen har funnet sted, og foretaket har ikke reguleringsansvar for rettighetene. Risikoen for lavt fremtidig pensjonsnivå, gjennom eventuelle år med svak avkastning, hviler på arbeidstakerne.

Ytelsesbasert tjenestepensjon etter foretakspensjonsloven skal regnskapsføres som ytelsesordninger etter norske og internasjonale regnskapsstandarder. Dette innebærer at foretakene må balanseføre en netto pensjonsforpliktelse (eller

pensjonseiendel) som utgjør differansen mellom nåverdien av samlede brutto pensjonsforpliktelse og verdien av pensjonskapitalen. Beregningene gjøres på grunnlag av økonomiske og aktuarielle forutsetninger om blant annet beregningsrente, forventet avkastning på pensjonskapitalen, lønnsutvikling, regulering av løpende pensjon, regulering i henhold til folketrygdens grunnbeløp og biometrisk risiko mv. Foretakene må i utgangspunktet kostnadsføre endringer i netto pensjonsforpliktelse gjennom regnskapsåret. Regnskapsstandardene tillater imidlertid at det innenfor visse grenser kan unnlates å kostnadsføre endringer i netto pensjonsforpliktelse som følger av at de økonomiske og aktuarielle forutsetningene har endret seg.

Foretak med ytelsesbasert tjenestepensjonsordning har dermed betydelig kostnadsrisiko i forhold til sluttlønnsprinsippet, og det fremtidige ytelsesnivået som ordningen sikter mot. Lønnsvekst medfører at foretaket må betale reguleringspremier for arbeidstakernes tidligere opptjente rettigheter, slik at de regnskapsmessige forpliktelsene og kostnadene øker. Foretaket har også risiko i forhold til forutsetningene som ligger til grunn for beregningen av regnskapsforpliktelsene. Særlig betydning har renten som anvendes for å beregne pensjonsforpliktelse til regnskapet. Dersom denne beregningsrenten reduseres vil nåverdien av fremtidige forpliktelse øke, og foretaket må dermed regnskapsføre høyere kostnader til oppfyllelse av pensjonsforpliktelsene.

Lønnsøkninger ved ordninger etablert som engangsbetalt alderspensjon (jf. avsnitt 3.4.3) etter foretakspensjonsloven medfører, i motsetning til ytelsesordninger etter samme lov, ikke at verdien av tidligere års pensjonsopptjening øker. Slike ordninger kan likevel ikke regnskapsføres som innskuddsordninger etter regnskapsstandardene, idet foretaket kan få redusert premie ved høy avkastning. De regnskapsmessige kostnadene er således «negative» i forhold til en ordinær innskuddsordning.

Sluttlønnbaserte ytelsespensjonsordninger kjennetegnes dermed av forholdsvis forutsigbare ytelse for arbeidstakerne, og uforutsigbare kostnader for foretakene som finansierer ordningene. Motstykket til den høye graden av forutsigbarhet er delvis at arbeidstakerne ikke får noe igjen pensjonsmessig for å stå i arbeid mer enn 30 år, dersom kravet til full opptjening er 30 år. Dessuten er sluttlønnen usikker, og dermed er også pensjonsnivået for den enkelte usikkert. Graden av forutsigbarhet er også lavere for personer som ikke har full opptjeningsstid, og som dermed får avkortet tjenes-

tepensjon. Innskuddspensjonsordningene basert på årlige innskudd definert som andel av lønn, representerer motsetningen til sluttlønsordningene: mer uforutsigbart pensjonsnivå for den enkelte, men forutsigbare utgifter og enkel regnskapsføring for foretakene.

Selv om pensjonsordninger etter den skisserte hybridmodellen med faste årlige premier for foretaket, langt på vei kan karakteriseres som ytelsesordninger for de ansatte, vil de i realiteten kunne være som innskuddsordninger for foretaket. Premien som foretaket skal betale, fastsettes etter en formel som med «normale» forutsetninger skal sikre en avkastning som muliggjør utbetaling av livslønnsbaserte ytelser på et visst nivå til de ansatte. Dersom forutsetningene svikter, endres likevel ikke grunnlaget for premiefastsettelse, og foretaket skal heller ikke på annen måte betale inn tilleggspremie. Arbeidstakerne (nåværende og tidligere ansatte) vil bære all risiko; enten må ytelsene reduseres eller så må arbeidstakerne betale inn ekstra premie.

For at et foretak med en slik tjenstepensjonsordning skal kunne regnskapsføre ordningen som en innskuddsordning, må det imidlertid være realitet i at foretaket ikke vil måtte dekke opp eventuell underfinansiering. Dersom et foretak formelt påtar seg, eller gjennom sin praksis overfor de ansatte viser, at det vil betale inn til pensjonsordningen ved underfinansiering, er det generelt slik at foretaket må regnskapsføre ordningen som en ytelsesordning. Det gjelder både ved innbetaling av engangsbeløp og ved endring av grunnlaget for fastsetting av foretakets premie. Dette prinsippet gjelder også dersom et foretak formelt eller reelt har rett til redusert premie ved høy avkastning på pensjonsmidlene, jf. omtalen av engangsbetalt alderspensjon ovenfor. Likevel kan det være rom for endring i grunnlaget for fastsetting av foretakets premie ved relevante endringer i vilkårene for pensjonsordningen, uten at ordningen dermed må regnskapsføres som en ytelsesordning.

Hvis foretaket sitter igjen med investerings- og biometrisk risiko, og hvis kapitalavkastningen og de aktuarielle forutsetningene avgjør om foretaket må betale full premie, må pensjonsordningen føres som en ytelsesordning. Hvis premiene foretaket må betale for de ansatte avhenger av alder, har dessuten foretaket en antatt forpliktelse om å betale relativt høyere premier i fremtiden: for arbeid utført «i dag» får foretaket en ekstrakostnad på fremtidige premier idet arbeidstakerne blir eldre og det blir kortere tid å opparbeide kapitalav-

kastning på. I tillegg øker sannsynligheten for at risikohendelsene (pensjonsalder) skal inntreffe ved høyere alder. Skal sammenstillingsprinsippet (jf. ovenfor) overholdes, må derfor foretaket regnskapsføre høyere kostnader per år enn det som faktisk betales inn i premie.

Ulike typer hybride pensjonsordninger vil måtte regnskapsføres ulikt, og er pensjonsordningene tilstrekkelig «nære» innskuddsordninger vil foretakene i utgangspunktet kunne kostnadsføre kun årets premie og unngå balanseføring av videre pensjonsforpliktelser.

### 7.3.6 Økt forutsigbarhet for foretak og arbeidstakere

I tabell 7.4 gis en oversikt over risikofordelingen mellom foretak, arbeidstaker og leverandør i de produktalternativene som er omtalt i dette kapitlet. I henhold til hybridmodellen i avsnitt 7.3.4, kan det utformes hybridordninger der foretaket har lav risiko ved at premien fastsettes år for år og det er ingen videre forpliktelser enn de årlige premiene, «Hybridordning I». Arbeidstaker har avkastningsrisiko, og reguleringen av rettighetene avhenger dermed av den avkastningen som forvaltningen gir. I en alternativ hybridordning, «Hybridordning II», kan risikoen deles mellom foretaket og arbeidstaker (varierende premier og avkastningsrisiko). Pensjonsleverandørene har i tillegg avkastningsrisiko dersom ordningen er tilordnet en garantert rente, samt risiko for langt liv ved livslange ytelser.

I tabell 7.5 oppsummeres og sammenstilles egenskaper ved dagens tjenstepensjonstyper etter foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven, og de skisserte hybride tjenstepensjonsordningene.

I kapittel 4 kom det frem at foretak i stor grad unngår ytelsesordninger ved opprettelse av nye tjenstepensjonsordninger for sine ansatte, og at flere og flere eksisterende ytelsesordninger lukkes eller omdannes til innskuddsordninger. I undersøkelser omtalt i kapitlet oppga de fleste foretakene ønske om økt forutsigbarhet og lavere kostnader som hovedbegrunnelse for å gå bort fra ytelsesordningene. Private ytelsesbaserte tjenstepensjonsordningers overlevelse i det norske pensjonsmarkedet kan derfor være avhengig av om det gjøres endringer i regelverket for ytelsesordningene eller om det innenfor skattereglene tillates en ny type ytelsespensjonsordning som fjerner eller reduserer hovedproblemene i dagens system.

*Ny type tjenstepensjonsordning*

En eventuell ny type tjenstepensjonsordning som fordeler risiko mellom arbeidsgiver og foretak annerledes, kan som nevnt være et produkt som bedre balanserer forutsigbarhet og usikkerhet.

Forutsigbarhet for foretakene må innebære stabile og kjente pensjonspremier og kostnader, og for arbeidstakerne høy grad av sikkerhet for fremtidige pensjonsytelser. En nærliggende løsning kan dermed være å regulere en type tjenstepensjonsordning som kombinerer elementer fra ytelses- og

Tabell 7.4 Risikofordeling i tjenstepensjonsordninger etter dagens lovverk; innskuddspensjon (IP), ytelsespensjon (YP), engangsbetalt alderspensjon (EA); og alternative, hybride tjenstepensjonsordninger (H I og H II).

Foretak		Arbeidstaker	Pensjonsleverandør
IP	Forutsigbar premie, lav risiko.	Avkastningsrisiko.	Ingen.
YP	Premierisiko, tilført avkastning utover rentegaranti, lønnsvekst.	Forutsigbare ytelser, lav risiko.	Avkastningsrisiko for garantert rente både årlig og på sikt, langt liv-risiko.
EA	Forutsigbar premie, lav risiko.	Avkastningsrisiko, evt. over garantert rente.	Avkastningsrisiko hvis garantert rente både årlig og på sikt, langt liv-risiko.
H I	Forutsigbar premie, lav risiko.	Avkastningsrisiko over garantert rente.	Avkastningsrisiko hvis garantert rente både årlig og på sikt, langt liv-risiko.
H II	Delt risiko.	Delt risiko.	Avkastningsrisiko hvis garantert rente både årlig og på sikt, langt liv-risiko.

Tabell 7.5 Likheter og forskjeller mellom tjenstepensjonsordninger etter dagens lovverk; innskuddspensjon (IP), ytelsespensjon (YP), engangsbetalt alderspensjon (EA); og alternative, hybride tjenstepensjonsordninger (H I og H II).

	IP	YP	EA	H I	H II
Premie	Andel av lønn	Etter ytelse	Andel av lønn	Etter ytelse, fast	Etter ytelse, kan variere
Ytelse	Etter avkastning	Definert	Gitt av premie	Definert	Definert
Opptjening	Alle år	Angitt antall år	Alle år	Alle år	Alle år
Overskudd	Arbeidstaker	Foretak	Arbeidstaker	Arbeidstaker	Arbeidstaker
Regulering	Bare avkastning	Garantert	Bare avkastning	Bare avkastning	Avkastning og evt. reg.premie
Avk.risiko	Arbeidstaker	Pensjonslev.	Pensjonslev.	Pensjonslev.	Arbeidstaker
Dødelighetsarv	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Regnskapsføring	Innskudd	Ytelse	Ytelse	Innskudd/ytelse	Ytelse



innskuddsordninger, slik at risikofordelingen mellom foretak og arbeidstaker balanseres. Ordningen kan tenkes konstruert slik at foretak og arbeidstaker har risiko samtidig, men at risikonivået for begge blir lavere enn det en av partene må påta seg ved rene ytelses- eller innskuddsbaserte ordninger.

Den skisserte hybridpensjonsordningen i avsnitt 7.3.4 er ikke en innskuddspensjonsordning etter norsk lovverk, siden ordningen på samme måte som ytelsesordninger til enhver tid definerer medlemmenes opptjente pensjonsrettigheter, og siden disse pensjonsrettighetene vil måtte være garanterte av et livsforsikringsselskap eller en pensjonskasse. Pensjonsopptjeningen sikres dessuten med årlige premier som avhenger av atskillig flere parametere og kjennetegn enn innskuddene i en innskuddsordning. Samtidig kan en hybridordning konstrueres slik at foretaket løpende kjøper seg fri fra enhver forpliktelse for de ansattes fremtidige pensjoner, slik som i innskuddsordningene. Senere reguleringer av opptjente pensjoner finner i slikt tilfelle kun sted i den grad avkastning utover pensjonsordningens beregningsrente finnes som finansieringskilde for reguleringene.

#### *Lovverket*

Ordninger etablert som engangsbetalt alderspensjon er ytelsesordninger hvor medlemmene hvert år opptjener pensjonsrettigheter som sikres av årets pensjonsinnskudd, typisk en fast andel av arbeidstakerens lønn. Teknisk sett bør det dermed være enkelt å skrive de ovenfor skisserte hybridordningene inn i foretakspensjonsloven, siden slike ordninger også er finansiert med engangsinnbetalinger. Engangsinnbetalinger etter hybridordningene bestemmes som verdien av den enkelte arbeidstakers pensjonsopptjening det aktuelle året, og ikke som innbetalinger beskrevet av en innskuddspremieplan, men dette fremstår neppe som et hinder for en utvidelse av foretakspensjonsloven til også å omfatte hybridordninger.

Krav til fondering, soliditet og kapitalforvaltning i forsikringsvirksomhetsloven (og dens forskrifter), jf. avsnitt 8.5, kan uten endringer gjøres gjeldende for hybride tjenestepensjonsordninger. I fonderingen kan det legges til grunn, som for eksisterende pensjonsordninger, en beregningsrente som garanteres av livsforsikringsselskapet eller pensjonskasse. For denne garantien må foretaket betale en rentegarantipremie, avhengig av investeringsrisiko, størrelse på den garanterte avkastningen og størrelsen på pensjonsordningens bufferkapital (kursreguleringsfond og til-

leggsavsetninger). Foretaket vil også bli belastet med administrasjonspremier og premier for eventuelle uføre- og etterlattede kninger.

Forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10A åpner for kjønns- og aldersnøytrale gjennomsnittspremier også utenfor offentlig sektor, jf. avsnitt 8.2. Loven beskriver nærmere hvilke krav som stilles til deltagende pensjonsordninger under en fellesordning. Forholdet mellom alderspensjonsytelse og etterlatteytelse for det enkelte medlem skal være likt etter pensjonsplanene for alle pensjonsordninger som deltar i en fellesordning. Pensjonsordninger med pensjonsplaner som gir forskjellig ytelsesnivå for alderspensjon kan imidlertid inngå i samme fellesordning. Fordelingsnøkkelen for premiebelastning er da ikke lenger foretakets andel av kollektivets lønnsmasse, som for de kommunale ordningene, men i stedet foretakets andel av kollektivets opptjente rett til pensjon det året.

Forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10A refererer til sluttlønsordninger, og inneholder dermed bestemmelser for slike ordningers reguleringspremier. Dersom hybride tjenestepensjonsordninger, som den beskrevet ovenfor, skal inkluderes i gyldighetsområdet for foretakspensjonsloven, og forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10A skal gjøres gjeldende, må sistnevntes tekst om reguleringspremier modifiseres tilsvarende forskjellene mellom reguleringsmekanismene i hybride ordninger og sluttlønsordninger.

#### *Samlet vurdering*

Drøftingen av hybridløsninger i dette avsnittet har hatt utgangspunkt i «Hybridmodell I» (jf. avsnitt 7.3.4 og tabell 7.4), det vil si en modell med lav risiko for foretaket (årlige og endelige premier) og noe avkastningsrisiko for arbeidstaker (over eventuell garantert rente). Skisseringen av modellen søker å illustrere en type pensjonsordning som foretakene i stor grad vil kunne håndtere regnskapsmessig som innskuddsordninger, og dermed unngå mye av uforutsigbarheten som sluttlønsbaserte ytelsesordninger representerer. En alternativ «Hybridmodell II» kan utformes slik at risiko og uforutsigbarhet balanseres annerledes mellom aktørene, og kan fremstå som en mellomvariant mellom en ren ytelsesordning (der foretaket har det meste av risikoen) og en ren innskuddsordning (der arbeidstaker har det meste av risikoen). Rettighetsopptjeningen i begge modeller kan være som i avsnitt 7.3.4, men i modell II vil både premienivå og oppregulering av rettigheter kunne være uavhengige variabler og funksjoner av den enkelte pensjonsordnings økonomiske bæreevne.

Et av formålene ved å åpne for hybride pensjonsordninger i lovverket, vil måtte være at ordningene regnskapsmessig kan behandles mer fordelaktig i foretakenes balanser, enn dagens slutt-lønnsbaserte pensjonsordninger.

Etter utvalgets vurdering bør det utredes nærmere om nye typer pensjonsordninger som i utforming ligger mellom ytelsesbaserte og innskuddsbaserte pensjonsordninger, bør skattefavouriseres og inntas i pensjonslovverket. Hybridmodellene som er beskrevet i dette avsnittet, er etter utvalgets oppfatning godt tilpasset de nye opptjeningsprinsippene for alderspensjonen i folketrygden.

Utvalget understreker at lovverket bør åpne for en stor grad av valgfrihet i forhold til utforming av nye hybridordninger, blant annet når det gjelder adgang til regulering av opptjente rettigheter.

### Særmerknad

*Utvalgsmedlemmene Erik Orskaug og Pål Einar Skarsbak* ser at innføringen av en såkalt hybrid tjenestepensjonsordning isolert sett kan legge bedre til rette for bredere tjenestepensjonsordninger med arbeidstakerinnflytelse enn hva som er tilfelle med de tradisjonelle, arbeidsgiverstyrte ytelsesbaserte nettoordningene i privat sektor. En omdanningsprosess vil i seg selv kunne utløse prosesser som gir økt arbeidstakerinnflytelse. På den annen side mener *disse medlemmer* at en omdanning av de tradisjonelle nettoordningene til hybride tjenestepensjonsordninger vil overføre risiko knyttet til reguleringen av tidligere avsatte midler fra arbeidsgiver til arbeidstaker, arbeidstakere med stigende inntekt vil tape og ytelsene vil kunne bli lavere.

Endelig vil en hovedgrunn for mange arbeidsgivere til å ønske seg en hybrid tjenestepensjonsordning, nemlig ønsket om å komme utenom «problematisk sider» ved regnskapsreglene (kravet om balanseføring av fremtidige pensjonsforpliktelser som ikke er forsikringsmessig dekket og som vanligvis dekkes gjennom den årlige reguleringspremien), kun innfris hvis all risiko knyttet til reguleringen av pensjonene overføres arbeidstakerne. *Disse medlemmer* mener at en hybrid tjenestepensjonsordning som legger all slik risiko over på arbeidstakerne er lite egnet for en forhandlet bred tjenestepensjonsordning hvor kompromisset vil måtte ligge i en deling av risiko.

Risikoavlastning for arbeidsgiver står sentralt i forbindelse med forslaget om en hybrid tjenestepensjonsordning. Risiko og usikkerhet kan ikke fjernes i pensjonsordninger. Selv de enkle innskuddsordningene har elementer av risiko for

arbeidsgiver, og viktige deler av denne risikoen vil øke i tiden fremover fordi fondene er under oppbygging. Lov om obligatorisk tjenestepensjon pålegger arbeidsgiver å betale administrasjons- og forvaltningskostnadene i ordningene, disse vil øke etter hvert som fondene bygges opp og slik sett representere en risiko og framtidig kostnad som strengt tatt skulle balanseføres i regnskapene.

De hybride tjenestepensjonsordningene vil måtte forholde seg til et langt mer komplekst risikobilde enn de rene spareordningene som innskuddsordningene representerer. Som andre ytelsesbaserte pensjonsordninger vil risiko knyttet til beregningsrenten, forventet avkastning av pensjonskapitalen, regulering av løpende pensjoner og utvikling i dødelighet og levealder, representere en usikkerhet som arbeidsgiver må forholde seg til og eventuelt dekke opp i form av fremtidige engangspremier. I tillegg er det selvfølgelig også knyttet særlig risiko til lønnsvekst. Og det er kun når en hybrid tjenestepensjonsordning overvelter på arbeidstaker all risiko knyttet til at kapitalavkastningen ikke er tilstrekkelig til å dekke en regulering av pensjonsfondene på linje med den generelle lønnsveksten i samfunnet, at arbeidsgiver «blir kvitt» den generelle reguleringsrisikoen.

Videre vil en omdanning fra en tradisjonell netto ytelsesordning til en hybrid tjenestepensjonsordning også gjøre det mulig for arbeidsgiver å «bli kvitt» sluttlønnrisikoen knyttet til reguleringsansvaret for lønnsvekst ut over gjennomsnittlig lønnsvekst. I privat sektor antas mange arbeidstakere å tape på en overgang fra et sluttlønnsprinsipp til beregning av opptjente pensjonsrettigheter på bakgrunn av årets lønn (alle år).

*Disse medlemmer* mener det er lite tenkelig at en bred hybrid tjenestepensjonsordning vil bli utformet på en måte som (helt eller nesten helt) fjerner reguleringsrisikoen. Dermed faller også mye av den opprinnelige regnskapsmessige begrunnelsen for å foreslå et nytt tjenestepensjonsprodukt bort. Et forslag om en hybrid tjenestepensjonsordning, som rett nok legger bedre til rette for brede ordninger med mulighet for økt innflytelse for arbeidstakerne, må derfor vurderes opp mot de mulige svekkelser i pensjonsrettighetene for arbeidstakerne som vil følge av økt omdanning av de tradisjonelle ytelsesordningene. Denne avveiningen må videre ses i forhold til andre muligheter for økt bredde og innflytelse hvor en utvidelse av AFP-ordningen er den mest nærliggende.

*Disse medlemmer* er bekymret for at de ytelsesbaserte nettoordningene med innføring av en hybrid tjenestepensjonsordning vil bli angrepet fra to sider: først fra de arbeidsgivere som vil

omdanne til innskuddsordninger (etter innføringen av obligatorisk tjenstepensjon) som framstår som klart billigere ordninger selv med maksimale innskuddssatser, samt at all framtidig «reguleringsrisiko» overveltes arbeidstakerne. Dernest fra de arbeidsgivere som tross alt mener at en omdanning fra de ytelsesbaserte nettoordningene til innskuddsordninger er å gå for langt. Omdan-

ning til en hybrid tjenstepensjonsordning vil fremstå som mindre inngripende overfor de ordninger og ytelsesnivåer som i dag tilbys de ansatte. Resultatet kan lett bli langt flere omdanninger enn det som «trusselen» fra innskuddspensjonsordningene alene ville gitt. En halv million arbeidstakere er fortsatt omfattet av ytelsesbaserte nettoordninger i privat sektor.

## Kapittel 8

# Sentrale hensyn

I dette kapitlet drøftes nærmere de sentrale spørsmål og problemstillinger som er reist i utvalgets mandat, og utvalget vil her vurdere ulike alternativer for å organisere et system for tjenstepensjonsordninger som fremmer innflytelse for arbeidslivets parter, økt bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier, enklere skifte av arbeidsgiver uten ulempe for pensjonsopptjeningen, lavere driftskostnader, og som ivaretar sikkerheten for pensjonsmidlene. Det redegjøres også for gjeldende praksis og regelverk knyttet til disse områdene.

### 8.1 Bedre innflytelse

#### 8.1.1 Generelt om innflytelse

Med innflytelse menes i denne sammenheng hvem skal ta beslutningene om etablering, utforming, forvaltning og endringer i en tjenstepensjonsordning: foretaket eller arbeidstakerne. Den innflytelse over tjenstepensjonsordningene som øves av myndighetene og pensjonsleverandørene vil i liten grad være gjenstand for diskusjonen nedenfor. Innflytelsesbegrepet knytter videre an til evnen og muligheten for ulike parter til å påvirke en beslutning. I et partsforhold er det vanlig å skille mellom rett til å drøfte en beslutning og rett til å forhandle om en beslutning, noe som også uttrykker grad av innflytelse. Hovedspørsmålet er dermed hvem som skal ha innflytelse over hva, og på hvilken måte innflytelsen skal organiseres.

Foretakenes styringsrett over etablering, utforming og endringer i tjenstepensjonsordninger, vil stå sentralt i en vurdering av innflytelse og av endringer i fordelingen av innflytelse. Styringsretten kan i prinsippet begrenses av en rekke faktorer, for eksempel lov, tariffavtale og individuelle arbeidsavtaler.

Nedenfor redegjøres det først for hvordan innflytelse reguleres i gjeldende pensjonslover og hvordan innflytelse øves i dagens tjenstepensjonssystem. Dernest peker utvalget på noen utfordringer ved eventuell økt utbredelse av tariffavtalesfesting av tjenstepensjoner, før mulighetene for bedre innflytelse for partene drøftes nærmere.

#### 8.1.2 Innflytelse i dagens tjenstepensjonssystem

Tjenstepensjonsordninger er i Norge formelt og reelt knyttet til det foretaket som har opprettet ordningen, bortsett fra noen få tilfeller der det finnes egne pensjonsordninger for bestemte yrkesgrupper (for eksempel er det en egen ordning for sykepleiere). Foretakenes styringsrett står sterkt i privat sektor, og som nevnt i avsnitt 4.3.3 er tjenstepensjon i dag i svært liten grad tariffavtalesfestet, selv om det finnes enkelte eksempler på dette. I offentlig sektor er partsinnflytelse gjennomgående regulert gjennom lov og avtale, jf. avsnitt 3.3.1.

#### *Representasjon og individuelle valg*

Foretakspensjonsloven § 2-4 og innskuddspensjonsloven § 2-6 inneholder bestemmelser om at foretak som har pensjonsordning som omfatter 15 eller flere medlemmer, eller har pensjonsordning med kollektivt investeringsvalg, skal ha en styringsgruppe for pensjonsordningen på minst tre personer, hvorav minst én skal velges av og blant medlemmene. Styringsgruppen skal uttale seg om saker som gjelder forvaltningen og praktiseringen av pensjonsordningen, og ordningens regelverk skal behandles av styringsgruppen før vedtak gjøres. Styringsgruppen er et rådgivende organ uten formell beslutningsrett, slik at uttalelser herfra ikke vil hindre foretak i å ta selvstendige beslutninger. Sentrale pensjonsspørsmål, som endringer i gjeldende ordninger, kan drøftes mellom partene lokalt i foretaket, og styringsgruppene sikrer slik sett arbeidstakerne en viss innflytelse. Pensjonistene har ikke krav på å være representert i styringsgruppene.

I en del pensjonskasser er de ansatte representert i kassens styre. Styrerepresentasjonen gir innsyn i administrasjonen av tjenstepensjonsordningen, for eksempel i regulerings- og kapitalforvaltningsbeslutninger, og gir formell stemmerett på lik linje med andre styremedlemmer. De ansatte har dessuten, i medhold av lovverket, representasjon i styrene til store og mellomstore foretak.

Den innflytelse som arbeidstakerne i dag kan øve, har i hovedsak organisatorisk forankring i tilsittmannsapparatet og arbeidstakerorganisasjoner, ved at de ansatte i et foretak velger representanter til de organer som etter lovverket skal eller kan ha ansatterepresentasjon. Arbeidstakerrollen gir i seg selv innflytelse over foretakets beslutninger, herunder i pensjonsspørsmål.

I innskuddspensjonsordninger med individuelt investeringsvalg har arbeidstakerne innflytelse over kapitalforvaltningen, idet den enkelte kan fatte beslutninger om hvordan innskudd og pensjonskapital skal forvaltes. Ifølge tall fra FNH har de fleste innskuddspensjonsordninger i privat sektor individuelt investeringsvalg.

### *Tariffavtalestrukturen*

Foretakene er som hovedregel tilknyttet én arbeidsgiverorganisasjon, men kan være bundet av flere tariffavtaler mot ulike arbeidstakerorganisasjoner i ulike bransjer. Foretak kan være medlem i en arbeidsgiverorganisasjon uten å være omfattet av tariffavtale. Blant NHO og HSHs medlemsforetak, er henholdsvis nær halvparten og en tredjedel generelt omfattet av tariffavtale per 2009. Dette svarer til noe høyere tall hvis en ser på antall arbeidstakere, og i hele privat sektor ligger tariffavtaledekningen på arbeidstakernivå på rundt 50 prosent (Nergaard og Stokke, 2006).

Kollektive tariffavtaler omfatter generelt både organiserte og uorganiserte arbeidstakere innenfor det området tariffavtalen dekker. Ufravikelighetsnormen sikrer generelt at avtalene praktiseres tilsvarende for uorganiserte arbeidstakere innenfor samme avtaleområde i tariffavtaledekkede foretak. Det vil også være arbeidstakere som faller utenfor tariffområdene, der lønns- og arbeidsvilkår bare er regulert gjennom den personlige avtalen. Den personlige avtalen kan ha bestemmelser om pensjonsordning.

Hovedavtaler er hovedorganisasjonenes «grunnlov» og inneholder grunnleggende bestemmelser for forholdet mellom arbeidslivspartene, men ikke lønns- og arbeidsvilkår. Partene må komme til enighet ved forhandlingene, og det er således ikke knyttet konfliktrett til hovedavtalene. Hovedavtalene anvendes sammen med tariffavtalene som senere fremforhandles mellom organisasjonene for arbeidstakere og arbeidsgivere. Ved revisjon av tariffavtalene har partene konfliktrett.

Videre skilles det mellom samordnede og forbundsvise oppgjør. Samordnede oppgjør legger generelt til rette for koordinering mellom ulike tariffavtaler, og har blitt brukt ved ønsker om inn-

føring av sosiale reformer. Lønnsoppgjøret i 2008 var for eksempel et samordnet oppgjør der det blant annet ble forhandlet om avtalefestet pensjon. Resultatet ble tatt inn som bilag i de fleste tariffavtaler i privat sektor.

### **8.1.3 Utfordringer ved tariffavtalefesting**

Eventuell tariffavtalefesting av tjenestepensjon i privat sektor vil kunne by på betydelige utfordringer, blant annet knyttet til arbeidsgiversidens prinsipielle holdning til at tjenestepensjon ikke skal tariffestet. I tillegg vil det være utfordringer knyttet til juridiske og praktiske problemstillinger ved implementering av tjenestepensjon i avtaleverket, og til hvilke direkte konsekvenser avtalefesting kan få for foretakene og deres ansatte. Sistnevnte gjelder særlig forholdet til pensjonslovenes krav om forholdsmessighet og likebehandling innen foretak.

Kravet om forholdsmessighet innebærer at et foretak ikke kan forskjellsbehandle arbeidstakerne, idet de samlede pensjonsytelsene ikke kan utgjøre en større prosentandel av lønnen for arbeidstakere med høyere lønn enn for arbeidstakere med lavere lønn, jf. avsnitt 7.1.3. Dette er et sentralt prinsipp i pensjonslovgivningen og en betingelse for at foretak etter skatteloven kan få inntektsfradrag for innbetalinger til tjenestepensjonsordningene. Det samme gjelder for det såkalte likebehandlingsprinsippet som krever at alle ansatte skal være dekket av samme pensjonsordning i et foretak.

Således vil foretak som er omfattet av flere tariffavtaler med ulike bestemmelser om tjenestepensjon, måtte forholde seg til og vurdere innholdet i de ulike tariffavtalene opp mot hverandre. Oppfyllelse av forholdsmessighetsprinsippet vil kreve at foretaket gjør de mest sjenerøse bestemmelsene gjeldende for alle foretakets ansatte. Et eksempel kan være et foretak som omfattes av flere tariffavtaler som hver for seg regulerer innskuddsordninger og innskuddssatser, og nivå på eventuelle tilleggsdekninger. Hvis den ene tariffavtalen har bestemmelser om innskuddssatser som er høyere enn i noen av de andre avtalene, må foretaket sette sine innskuddssatser (for alle ansatte uavhengig av avtaletilknytning) lik de som opptrer i den mest sjenerøse avtalen. Likeledes må foretakets pensjonsordning ha bestemmelser om supplerende forsikringsdekninger (for eksempel uførepensjon) i tråd med den mest sjenerøse avtalen. Tilsvarende for foretak som er bundet av kun én tariffavtale, men som har ansatte med andre pensjonsavtaler innenfor lovverket.

Videre vil det for foretakene kunne oppstå utfordringer ved å vurdere hvilke avtaler som er mest sjenerøse og som dermed må følges. Det kan for eksempel være særlig vanskelig å bedømme og sammenligne innskuddspensjon og ytelsespensjon. Slike utfordringer vil også gjøre seg gjeldende for de myndigheter som skal vurdere om foretakenes pensjonsordninger tilfredsstillende oppfyller kravene i pensjonslovene og i skatteloven.

Det er svært få tariffavtaler som i dag har bestemmelser om tjenstepensjon, og der hvor dette finnes er det valgt forskjellige løsninger. Forhandlingene om disse overenskomstene har ikke vært koordinert gjennom hovedorganisasjonene. Med flere og mer horisontale avtaler (det vil si avtaler som går over samme arbeidstakergruppe på tvers av foretak), og en situasjon der foretak omfattes av flere avtaler samtidig, vil koordinerings- og vurderingsoppgavene i det enkelte foretak i forhold til forholdsmessighetsprinsippet, kunne bli betydelige. Krav om like pensjonsavtaler i foretak i samme arbeidsgiverorganisasjoner, ville dessuten medført at svært mange foretak måtte ha endret sine eksisterende pensjonsordninger.

Generelt vil de ovennevnte utfordringer ved tariffavtalefesting av tjenstepensjon, kunne bli mindre krevende med avtaler som inneholder minstekrav enn avtaler som krever standardisering av pensjonsordningers utforming og sjenerøsitet.

Etablering av avtalebaserte tjenstepensjonsordninger vil på kortere sikt dessuten måtte medføre økte administrasjonskostnader for foretakene gjennom omlegginger av gjeldende ordninger. Imidlertid vil enkeltforetakene uansett måtte påregne vesentlige omlegginger, og derav kostnader, i forbindelse med tilpasning til den nye alderspensjonen i folketrygden.

Det synes for utvalget ikke å være formelle juridiske forhold i dagens lovverk som hindrer adgangen til å tariffavtalefeste tjenstepensjon. Praktiske og kostnadmessige forhold, som diskutert ovenfor, kan derimot reise betydelige utfordringer ved økt tariffavtalefesting.

#### **8.1.4 Bedre innflytelse for partene i arbeidslivet**

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere og skissere alternativer for å bedre arbeidslivets parter innflytelse i tjenstepensjonssystemet. Mandatet indikerer således at utvalget skal se på løsninger som bedrer innflytelsen, ikke bare for arbeidstakerne, men også for foretakene. Utvalget finner imidlertid at det uansett vil være problematisk å

skissere løsninger som bedrer begge parter innflytelse samtidig.

#### *Risikofordeling*

Tjenstepensjoner har ikke et ensartet innhold. Et skille kan gå på hvordan risiko for fremtidige kostnadsøkninger og avkastningssvingninger håndteres og hvem som bærer denne risikoen. Risikofordelingen er viktig fordi denne kan ha betydning for om tjenstepensjon skal betraktes som lønn eller en frivillig velferdsordning fra arbeidsgiver.

I ytelsespensjonsordninger bærer arbeidsgiver all risiko og alle kostnader, og styringsrettsprinsippet er derfor svært viktig for foretakene. Hoveddelen av denne risikoen kommer av at kostnadene for arbeidsgiver vil være knyttet opp mot et pensjonsløfte i prosent av sluttlønn, slik at de årlige kostnadene for arbeidsgiver blir uforutsigbare, blant annet på grunn av lønnsvekst, jf. avsnitt 7.3.5. Dermed foreligger det generelt sterke argumenter for at foretakene også bør ha kontroll over etablering og utforming av slike ordninger. Kostnadene kan variere betydelig fra år til år, blant annet på grunn av engangspremier ved lønnsendringer og renteendringer, og de fulle konsekvenser av pensjonslovnader «i dag» vil derfor være vanskelige å overskue for foretakene.

I innskuddspensjonsordninger sparer foretaket, på vegne av arbeidstaker, en prosentandel av lønn hvert år. Foretakets kostnader er i slike ordninger langt mer forutsigbare og kan ligne direkte lønn. Arbeidstakerne kan, som nevnt, i de fleste ordninger beslutte plasseringen av pensjonsmidlene, men bærer også risikoen knyttet til avkastningssvingninger (såfremt det ikke er avkastningsgaranti knyttet til ordningen). Det kan derfor argumenteres for at det kan være høyere grad av arbeidstakerinnflytelse i innskuddsordninger enn i ytelsesordninger.

Foretakene skal dekke alle kostnader i tjenstepensjonsordninger (bortsett fra eventuell egenandel fra arbeidstakerne), herunder administrasjonskostnader og kostnader knyttet til forvaltning av pensjonskapitalen i innskuddsordningene. Etter hvert som innskuddsordningene har eksistert i noen år, og pensjonsmidler til forvaltning øker, vil arbeidstakernes investeringsvalg i slike ordninger få større betydning for foretakenes forvaltningskostnader. Isolert sett vil dette trekke i motsatt retning med hensyn til argumentet ovenfor om arbeidstakerinnflytelse i innskuddsordninger. Individuelt investeringsvalg, som arbeidstakerne har i de fleste innskuddsordninger, representerer dess-

uten vesentlig innflytelse for arbeidstakerne over pensjonsordningen de er medlem i.

### *Er pensjon utsatt lønn?*

Tjenestepensjoner er en del av arbeidsforholdet i et foretak og kan for den enkelte arbeidstaker betraktes som en godtgjørelse for utført arbeid. I motsetning til lønn, som utbetales løpende, er tjenestepensjon en form for sparing eller rettighetsopptjening som kommer til utbetaling på et fremtidig tidspunkt. Tjenestepensjon kan på et slikt grunnlag omtales som utsatt lønn.

I økonomisk litteratur er det vanlig å betrakte pensjon som utsatt lønn, og dermed som en ytelse som inngår i totallønnen og bestemmes av arbeidskraftens produktivitet. Skattefordelingen av pensjonsordninger har stor betydning for økonomisk teori evne til å forklare at arbeidstakere velger å ta ut en del av totallønnen som en betinget (av pensjonering) lønn. Uten skattefordelen ville en i utgangspunktet forvente at all lønn ville blitt tatt ut løpende, slik at den enkelte selv kunne allokere midlene mellom sparing og forbruk.

På den annen side vil medlemskap i en kollektiv pensjonsordning, uavhengig av eventuell skattefordeling, medføre fordeler for arbeidstakerne. For det første kan et slikt kollektiv i visse markedsituasjoner regne med å oppnå lavere priser på pensjons- og andre forsikringer fordi de sammen har stor forhandlingsstyrke, og fordi forsikrings-selskapet står fritt til å fremforhandle ulike priser med sine kunder. For det annet kan et kollektiv av arbeidstakere omgå det såkalte seleksjonsproblemet i forsikring, som innebærer at forsikrings-selskapet må anta at det er de som er mest utsatt for forsikringshendelser som i første rekke vil ønske å kjøpe forsikring (slik at premiene må settes høyt, og at det kan bli vanskeligere å tegne forsikring). Kollektiv organisering reduserer usikkerheten for forsikringsselskapet og dermed også kostnadene for arbeidstakerne.

Siden det er den totale lønnskostnaden som er avgjørende for foretakets tilpasning i arbeidsmarkedet, vil det for arbeidstaker generelt oppstå en avveining mellom lønn og pensjon (idet pensjonen «betales» ved å avstå direkte lønn). Dermed kan arbeidstaker ha fordel av å betrakte pensjon som en frivillig sosial ordning fra arbeidsgiver, som ikke er direkte koblet til lønn. Økte pensjonskostnader vil således ikke bli trukket inn i forhandlinger om lønn.

Foretaket kan på den ene siden foretrekke å definere pensjon som lønn, siden dette gir opphav til lønnstilpasning i markedet bare mot direkte

lønn. På den annen side vil en slik formell avtale forhindre foretakets mulighet til å foreta ensidige endringer i pensjonsordningen, for eksempel å redusere kostnadsnivået. Tilsvarende står arbeidstakerne overfor den samme problemstillingen. Slike avveininger kan bidra til å forklare hvorfor tjenestepensjon i privat sektor i liten grad har blitt tariffavtalefestet, siden både foretak og arbeidstakere kan, under ulike forutsetninger, ha hatt interesse av en uendret situasjon.

Pensjonsordninger sikrer ofte, i motsetning til lønn, arbeidstakerne og deres etterlatte rimelige økonomiske forhold ved alderdom, uførhet og andres dødsfall. Disse ordningene har historisk vært forsikringer som har ytt de som har oppfylt visse krav erstatning og/eller pensjon, mens de som ikke har oppfylt kravene ikke har fått utbetaling. Det har dermed ikke vært et en-til-en-forhold mellom inn- og utbetalinger der midlene kunne betraktes som utsatt lønn (til utbetaling til den enkelte på et senere tidspunkt). De innskuddsbaserte ordningene som er rene spareordninger, må imidlertid anses å ligge nærmere «utsatt lønn».

### *Et demokratiperspektiv*

Spørsmålet om innflytelse over pensjonsordninger gjennom drøfting eller forhandlinger, kan også betraktes i et demokratiperspektiv på linje med innflytelse over andre sider ved arbeidsforhold og et foretaks drift. Som nevnt ovenfor, gir arbeidstakerrollen i seg selv innflytelsesrettigheter, gjennom blant annet ansattrepresentasjon i foretaksstyrer og styringsgrupper. Denne representasjonsformen er hjemlet i lov, forutsetter ikke tariffavtale, og illustrerer således at arbeidstakerinnflytelse kan oppnås på flere måter.

### *Samlet vurdering*

Bedre innflytelse for arbeidslivets parter vil i utgangspunktet måtte innebære at foretakene får mindre innflytelse over foretakets pensjonsordning.

Bestemmelser i dagens lovverk om pensjonsstyre med representasjon fra pensjonsordningens medlemmer har begrenset betydning for arbeidstakernes innflytelse over beslutningsprosesser, men utvalget har ikke vurdert om bedre innflytelse for arbeidstakerne bør søkes oppnådd gjennom ny lovregulering.

Innflytelse over etablering og endring av tjenestepensjonsordninger kan kobles til tariffavtale, i den grad arbeidsgiver- og arbeidstakersiden kan enes om en slik tilnærming. Et argument i denne

retning er prinsippet om at beslutninger som har kostnadsvirkninger bør kobles til lønnsdannelsen i foretakene. Utvalget bemerker dessuten at bedret innflytelse for arbeidstakerne generelt kan oppnås gjennom retten og plikten til drøfting.

Beslutninger om tjenstepensjoner kan i prinsippet legges til lønnsforhandlinger lokalt eller sentralt, og dermed til det eksisterende avtaleverket. Dermed kan kostnadsforholdene for pensjon kobles til direkte lønn. En slik eventuell prosess må partene i arbeidslivet selv stå for, og den kan tenkes knyttet til fordelingen av risiko mellom arbeidstakere og foretak. Det må også ses hen til de betydelige utfordringer ved tariffavtalefesting som utvalget har skissert i avsnitt 8.1.3.

Et bedret samspill mellom partene i arbeidslivet om tjenstepensjon, vil kunne bidra til økt kompetanse om pensjonsspørsmål. Etablering av slike kompetansemiljøer kan bidra til økt innflytelse og påvirkningsmuligheter fra arbeidstakere og foretak, overfor pensjonsleverandører, myndighetene og andre.

Økt avtalefesting av tjenstepensjon vil reise problemstillinger om dekning og videre organisering. For det første er det i privat sektor bare noe over halvparten av arbeidstakerne som er dekket av tariffavtale, slik at eventuell avtaleregulering ikke kan nå fullt ut i arbeidsmarkedet. For det annet kan det reises spørsmål om tariffavtalenes rolle i arbeidsmarkedet og hvordan tariffavtalefesting av pensjon kan påvirke partsorganiseringen. Omfattende sosiale rettigheter gjennom tariffavtale kan for eksempel bidra til kostnadsterskler mot arbeidsgiverorganisering, slik at foretak i større grad vil foretrekke å stå utenfor avtalesystemet.

De samlede virkningene for foretak, arbeidstakere og pensjonsleverandører av en eventuell strukturell omlegging i retning av tariffavtalefesting av pensjonsordninger, er ikke vurdert av utvalget. Det samme gjelder virkningene i pensjonsmarkedet av en mulig konsentrasjon av få og store pensjonsordninger og aktører.

## **8.2 Kjønn- og aldersnøytrale premier**

### **8.2.1 Generelt om nøytralitet**

Folketrygdens utbetalinger finansieres løpende over statsbudsjettet. Alle som bor eller arbeider i Norge er medlemmer i folketrygden, og utbetalingene graderes ikke etter forskjeller i forventet levetid, uføresannsynlighet mv. (biometrisk risiko) i ulike befolkningsgrupper. I private, markedsbaserte pensjonsordninger er dette annerledes,

siden arbeidsstokkens alders- og kjønns sammensetning er av betydning for forsikringsrisikoen og dermed også for premiene. Heller ikke i disse ordningene graderes utbetalingene etter forskjeller i forventet levetid, uføresannsynlighet mv. De premier pensjonsinnretningen krever for å garantere for ytelsene, vil imidlertid reflektere slike forskjeller i biometrisk risiko. Premiene, for eksempel for alderspensjon med livsvarig utbetaling, vil derfor normalt være høyere for kvinner enn menn, blant annet fordi kvinner har høyere forventet levealder enn menn.

Kvidalutvalget, som i 2001 utredet kjønnsnøytralitet i pensjonsordninger i privat sektor, konkluderte med at ordninger hvor årlig innbetaling var lik for de to kjønn, og hvor dette ledet til like årlige ytelser, var det eneste som kunne forstås som pensjonsmessig likebehandling, jf. NOU 2001: 27. Utvalget kom videre til at ordninger hvor ulike årlige innbetalinger gir like årlige utbetalinger er mer akseptabelt ut fra likestillingshensyn, enn ordninger der like årlige innbetalinger gir ulike årlige utbetalinger for de to kjønn. Pensjonsmessig likebehandling i forsikringsbaserte pensjonsordninger kunne således bare sikres ved felles premietariff for kvinner og menn. Fordi risikoen for den som garanterer ytelsene (pensjonsinstitusjonen) i stor utstrekning avhenger av den forsikredes kjønn, kom utvalget til at en kjønnsnøytral premietariff ikke ville kunne opprettes uten en premieutjevningsordning eller en risikopool. Uten dette ville medlemmenes rettigheter ikke kunne ivaretas på en betryggende måte under et premieberegningssystem med kjønnsnøytrale premier. Utvalget vurderte det da slik at kompleksiteten, de økonomiske kostnadene og de administrative ulemene ved en eventuell kjønnsnøytral premietariff ville være betydelige, og utvalget anbefalte derfor ikke innføring av kjønnsnøytrale premietariffer.

Også alder kan påvirke forsikringspremiene. For eksempel vil premiene for en gitt årlig alderspensjon for eldre arbeidstakere måtte være høyere enn for yngre arbeidstakere som følge av kortere gjenværende tid til pensjonsalder. Denne forskjellen reflekterer at nåverdien av en fremtidig utbetaling er høyere jo kortere tid det er til utbetalingen skal foretas, slik at prisen for å finansiere utbetalingene øker jo kortere tid i forveien de finansieres. Lønnsøkninger vil dessuten være av større betydning for premieinnbetalinger for eldre arbeidstakere, siden det blir færre år å spre oppbyggingen av premiereserven på (sluttlønnsprinsippet innebærer at en lønnsøkning gir høyere pensjonskostnader fordi økningen får virkning for hele tjenestetiden). Alder har også betydning for sannsynlighet



for utbetaling, og for hvor mange år utbetalingene forventes å måtte foretas, noe som i høy grad vil påvirke premiene i forsikringsavtaler.

### 8.2.2 Nøytralitet i dagens lovverk og tjenstepensjonsordninger

Det er en lang og lovfestet tradisjon i Norge for at medlemmenes rettigheter i henhold til pensjonsplanen skal være uavhengige av medlemmets kjønn i de skattefaviserte, ytelsesbaserte tjenstepensjonsordningene. Under prosessen som ledet frem til at også innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger fra 2001 ble skattefavisert, ble det fra flere hold reist spørsmål om hvordan likestillingshensyn ivaretas i slike ordninger.

I sine vurderinger av innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger, skilte Kvidalutvalget mellom ordninger som enten forutsetter eller gir adgang til kjøp av forsikringsprodukter, og rene spareordninger. Utvalget kom til at rene spareordningene innebærer lik utbetaling for begge kjønn de årene utbetaling foretas. For forsikringsbaserte innskuddsordninger kan pensjonsmessig likebehandling, som i de ytelsesbaserte, bare oppnås ved kjønnsnøytral premietariff. Like årlige ytelser kan imidlertid oppnås ved en differensiering av foretakets innskudd, forutsatt at differensieringen tilpasses dette formål.

På bakgrunn av Kvidalutvalgets vurdering om at arbeidsmarkedsvirkningene av et eventuelt krav om høyere tilskudd for kvinner enn for menn ville være beskjedne, ble innskuddspensjonsloven med virkning fra 2003 endret slik at foretakene fikk plikt til å foreta høyere innskudd for kvinner enn for menn dersom dette er nødvendig for å sikre like årlige ytelser, jf. innskuddspensjonsloven § 5-3 annet ledd. Dette gjelder for ordninger der pensjonskapitalen ved utbetalingsperiodens start skal konverteres til forsikring etter innskuddspensjonsloven § 7-3 første ledd bokstav b. Tilsvarende gjelder ved utforming av innskuddspremieplan for engangsbetalt alderspensjon, jf. foretakspensjonsloven § 5-2 fjerde ledd.

Når det gjelder kommunale pensjonsordninger ble det fra 2004 åpnet for en generell rett til å tilby pensjonsprodukter med en gjennomsnittsberegning av premier, jf. forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10. Bakgrunnen for endringen var at hovedtariffavtalen i kommunal sektor stilte krav til at pensjonsordningene skulle ha et kjønns- og aldersnøytralt finansieringssystem, og at kun KLP hadde unntak fra forsikringsvirksomhetsloven til å tilby slike produkt. Det ble derfor reist spørsmål ved om de kommunale ordningene kunne flyttes til

livsforsikringsselskaper som ikke hadde fått de samme unntak fra forsikringsvirksomhetsloven som KLP. Dette er nærmere drøftet i Banklovkomisjonens NOU 2003: 11 om konkurranse i kollektiv livsforsikring, som også inneholder forslaget til lovendring.

Forsikringsvirksomhetsloven ble med virkning fra 2006 igjen endret slik at pensjonsinnretninger ble gitt adgang til å tilby fellesordninger med premieutjevning, jf. loven kapittel 10A. Det er opp til foretakene om de ønsker å opprette en fellesordning, og i loven overlates det til den enkelte pensjonsleverandør å avgjøre om den vil tilby å forvalte en slik ordning med tilhørende premieutjevning. Slik premieutjevning motvirker at pensjonskostnadene varierer med medlemmenes kjønn og alder. Lovendringen hadde bakgrunn i forslag i NOU 2003:28 om kjønns- og aldersnøytralitet i kollektive pensjonsordninger fra Banklovkomisjonen. Forslaget fra Banklovkomisjonen var basert på regelverket for kommunale ordninger slik dette er nedfelt i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10 (med visse endringer). For å begrense utilsiktede utjevninger mellom foretak er det i loven satt visse vilkår til ytelsestyper for pensjonsordninger som inngår i samme fellesordning.

### 8.2.3 Økt bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier

Utvalget har for det første lagt til grunn at ytelsene fra, og finansieringen av, folketrygden må anses som kjønns- og aldersnøytrale. De private tjenstepensjonsordningene kan imidlertid ikke finansieres etter folketrygdens system. Videre har utvalget ikke funnet grunn til å foreta en selvstendig vurdering av hva som er å anse som en kjønns- og aldersnøytral premie for pensjonsordninger i privat sektor, fordi det allerede foreligger lovregler i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10A som gir adgang til å utjevne premieforskjeller som har sitt utspring i den forsikredes kjønn og alder. Et praktisk utgangspunkt har derfor vært at en pensjonsordning som deltar i fellesordning i henhold til disse bestemmelsene, vil være å anse som en ordning som har kjønns- og aldersnøytrale premier.

I tillegg anser utvalget at innskudd til innskuddspensjonsordninger der alderspensjonsutbetalingene er opphørende, er kjønns- og aldersnøytrale. Bruken av kjønns- og aldersnøytrale premier øker dermed som følge av den økte utbredelsen av innskuddspensjonsordninger, jf. kapittel 4. Imidlertid kan denne utviklingen medføre større forskjeller mellom kvinner og menn med hensyn til

antall år med tjenestepensjonsytelser relativt til antall år som pensjonist.

Etter det utvalget er kjent med, er det ingen tjenestepensjonsordninger i privat sektor som i dag beregner premier beregnet i henhold til bestemmelsene i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10A. Utvalget har diskutert om pensjonssystemet kan endres slik at flere pensjonsordninger i privat sektor vil beregne premier på denne måten, og ser at blant annet følgende forhold er av betydning for dagens situasjon:

- Foretakene har bare i en begrenset tidsperiode hatt adgang til å velge fellesordninger etter bestemmelsene i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10A.
- Foretakenes oppmerksomhet har de senere årene i stor grad vært rettet mot om ytelsesordningene skal endres, og slike beslutninger må fattes før eventuelle risikofellesskap med andre foretak kan vurderes.
- Dersom foretakene ikke har veldig lik sammensetning av kjønn og alder i sin arbeidsstokk, vil det alltid være noen foretak som vil måtte finansiere deler av premien for andre foretak.
- Foretak som har veldig lik sammensetning av kjønn og alder i sin arbeidsstokk er ikke nødvendigvis innen samme bransje, eller har ønske om risikofellesskap.
- Insentivene for å velge ordninger etter ovennevnte bestemmelser er svake, samtidig som slike ordninger ikke kreves av lov eller tariffavtale.

Utvalget ser at utbredelsen av det system for premieberegning som er angitt i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10A kan økes, ved at slik premieberegning for eksempel gjøres obligatorisk for ytelsesbaserte pensjonsordninger, gir skattefordeler eller lignende, eller ved at ansvaret for å fatte beslutninger om foretakets deltakelse i pensjonsordninger overføres fra foretaket til en part som må antas å legge mindre vekt på det enkelte foretaks pensjonspremie. Arbeidstakerne, deres organisasjoner, eller samarbeid mellom foretakenes og arbeidstakernes interesseorganisasjoner, kan være slike parter.

Utvalget vurderer imidlertid at en lov- eller avtalebasert tilnærming til økt utbredelse av slik premieberegning, vil reise betydelige utfordringer, særlig med hensyn til de kryssubsidierende virkningene som kan oppstå mellom foretak. Overføring av partiell beslutningsmyndighet til arbeidstakerne på dette området, kan også ha andre og utilsiktede virkninger. Spørsmålet om arbeidstakerne eller deres organisasjoner skal tillegges beslut-

ningsmyndighet med hensyn til valg av premieberegningssystem, bør derfor ses i sammenheng med mer generelle spørsmål om innflytelse over pensjonsordningenes utforming, jf. avsnitt 8.1.

Utvalget vil videre peke på at premieforskjellene mellom yngre og eldre arbeidstakere normalt vil være lavere i et system for opptjening av pensjon etter et modifisert ytelsesprinsipp (som i avsnitt 7.3.5) enn i en sluttlønsordning. Dette skyldes at lønnsøkning i et sluttlønsbasert opptjeningssystem gir opphav til en økning i pensjonen, som kalkuleres ut fra medlemmets tjenestetid ved pensjonsalder, men som finansieres i perioden fra lønnsøkningen skjer til pensjonsalder. Altså skjer finansieringen over en stadig kortere periode. Denne effekten vil en ikke ha i det modifiserte opptjeningssystemet som av utvalget foreslås utredet.

Siden kvinner lever lenger enn menn, reduserer opphørende ytelser premieforskjellen mellom kvinner og menn. Etter gjeldende rett kan alderspensjon i en tjenestepensjonsordning opphøre etter 10 år, det vil si ved 77 år for de med pensjonsalder på 67 år, jf. foretakspensjonsloven § 5-1 og innskuddspensjonsloven § 7-3. Gjennomsnittlig levealder for kvinner og menn har økt, og ventes å øke ytterligere i årene fremover. Videre vil innføring av fleksibel pensjonsalder i folketrygden kunne medføre tidligere uttak enn i dag. Av hensyn til at kvinner således ofte vil motta alderspensjon fra tjenestepensjonsordninger over relativt færre år av pensjonisttilværelsen enn menn, bør det etter utvalgets oppfatning vurderes om det er behov for å øke minstekravet i pensjonslovene til alderspensjonens varighet (til for eksempel 15 år), eller alternativt å oppstille krav om at alderspensjonen må utbetales frem til en viss alder (for eksempel 77 år). Til tross for at dette kan lede til økte premieforskjeller mellom kvinner og menn, mener utvalget likevel at dette samlet sett kan være til kvinnelige arbeidstakeres fordel. Særlig gjelder dette ved økt fleksibilitet og tidligere uttak av tjenestepensjon (for eksempel fra 62 år).

## 8.3 Mobilitet i arbeidslivet

### 8.3.1 Generelt om mobilitet

I et tenkt helhetlig og nøytralt pensjonssystem vil det ikke være insentivvirkninger knyttet til mobilitet i arbeidsmarkedet, slik at jobbskifter i seg selv ikke vil påvirke verdien på opptjente pensjonsrettigheter. I de fleste pensjonssystemer må det antas å ligge systemmessige forhold og mekanismer som både kan skape barrierer mot, og motivere til, arbeidstakermobilitet. Slike mekanismer virker på

individuelle beslutninger om jobbskifte gjennom tilpasning ut fra fremtidig inntekt som pensjonist.

Internasjonale arbeider på dette feltet er imidlertid ikke entydige med hensyn til sammenhengen mellom virkninger på pensjonsrettigheter ved jobbskifte og grad av mobilitet (Hippe og Veland, 2008). I noen undersøkelser<sup>1</sup> er det funnet en viss slik sammenheng, mens andre ikke finner noen sammenheng. Andrietti (2001) viste for eksempel i en komparativ undersøkelse av arbeidstakermobilitet i flere land at negativ virkning på pensjonsrettighetene fra jobbskifte kun hadde en signifikant effekt med hensyn til mobilitet for ett land (Irland). Konklusjonsspriken kan for det første komme av at det finnes mange variable som kan medvirke til å forklare hvorfor arbeidstakere skifter jobb, slik at kausalitet generelt kan være vanskelig å identifisere og verifisere. I tillegg må det tas høyde for at det benyttes ulike beregningsmodeller, metoder og definisjoner i ulike arbeider.

I en norsk studie (Falch, 2008) av om arbeidstakere påvirkes av utsiktene til pensjon når de velger arbeidssted, konkluderes det med at det finnes en signifikant, men svært liten slik påvirkning. Undersøkelsen finner at arbeidstakerne i stor grad vektlegger lønn som yrkesaktiv ved beslutninger om jobbskifte, men at de til en viss grad også ser hen til pensjonsvirkningene.

Det synes altså ikke å være en sterk sammenheng mellom virkninger på pensjonsrettigheter fra mobilitet, og den faktiske mobiliteten i arbeidsmarkedet, slik at det hovedsakelig er andre forhold som er avgjørende for om arbeidstakere skifter jobb eller ikke. Imidlertid bør det med rimelighet kunne anføres at mobilitetsvirkninger generelt vil gjøre seg mer gjeldende for arbeidstakere etter hvert som de nærmer seg pensjonsalder, idet jobbskifter kort tid før pensjonsalder kan påvirke den enkeltes samlede pensjonsnivå. Videre kan mobilitetssammenhenger gjøre seg mer gjeldende etter hvert som kunnskap om pensjon generelt, og mobilitets- og rettighetsvirkninger spesielt, får større utbredelse blant arbeidstakerne. I tillegg til at det drives aktivt informasjonsarbeid om pensjon, får stadig flere erfaring med fripoliser, pensjonskapitalbevis og andre forhold ved pensjon og jobbskifte, i forbindelse med at alle nå omfattes av tjenstepensjonsordninger.

Minst like viktig som pensjonssystemets virkninger på arbeidstakermobiliteten, er virkningene på den enkeltes pensjonsrettigheter fra egen mobi-

litet gjennom yrkeskarrieren. I avsnittene nedenfor greies det nærmere ut om sistnevnte problemstilling.

### 8.3.2 Mobilitet i dagens pensjonssystem

Det norske tjenstepensjonssystemet kan deles inn i to hoveddeler: de homogene offentlige tjenstepensjonsordningene for ansatte i offentlig sektor, og de heterogene ordningene for ansatte i privat sektor.

#### *Fripoliser, pensjonskapitalbevis og medregning*

Ansatte i offentlig sektor omfattes av den såkalte overføringsavtalen mellom Statens Pensjonskasse og de kommunale ordningene, jf. avsnitt 3.3.1. Avtalen innebærer at opptjente rettigheter medregnes ved jobbskifte innen offentlig sektor (men det overføres ingen pensjonsmidler knyttet til disse rettighetene). De offentlige ordningene kan således sies å være mobilitetsnøytrale idet det ikke skapes barrierer mot eller gir insentiver til arbeidstakermobilitet. Om en arbeidstaker har hatt ulike arbeidsgivere innenfor avtalens virkeområde, har vedkommende rettigheter i og får pensjonsytelser fra den ordningen en står i ved pensjonsalder.

I privat sektor blir det utstedt fripoliser når arbeidstakerne trer ut av ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger, og fripoliseverdien baserer seg da på lønn på tidspunktet for jobbskiftet og ikke på en lønn ved pensjonsalder. Fripoliseverdien blir ikke lønnsregulert frem til pensjoneringstidspunktet, men får tilført avkastning hvert år. Dersom arbeidstakeren kommer inn i en identisk ordning hos ny arbeidsgiver, vil lønnsutviklingen kontra utviklingen i avkastningen avgjøre om alderspensjonen blir høyere eller lavere enn om arbeidsgiveren hadde vært den samme gjennom hele yrkeskarrieren.

Fripoliser kan etter lovverket slås sammen og flyttes fra et livsforsikringsselskap til et annet. De samlede fripolisekostnadene vil da kunne reduseres, noe som igjen vil kunne medføre høyere utbetalte pensjonsytelser. Økt konkurranse og kostnadspress i fripolisemarkedet vil dessuten kunne redusere kostnadene ytterligere, og stimulere til flytting og sammenslåing av fripoliser.

Når arbeidstakere trer ut av innskuddsbaserte ordninger utstedes det pensjonskapitalbevis. Overføring av pensjonskapital mellom innskuddsordninger gjennom slike bevis, er langt enklere enn tilfellet er for ytelsesordninger. Selv om foretak kan ha ønske om å ikke la pensjonskapital fra annen pensjonsordning inngå i foretakets pensjonsord-

1. For eksempel Allen m.fl. (2003) og Gustman og Steinmeier (1993) for USA, Hughes og McCormick (1984) for Storbritannia, og Rabe (2006) for Tyskland.

ning, siden foretakene blant annet må dekke alle forvaltningskostnader, har arbeidstakeren rett til å få overført opptjent pensjonskapital fra én innskuddsordning til en annen, jf. innskuddspensjonsloven § 6-3.

Regelverkene i ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger kan inneholde bestemmelser om såkalt medregning. For den enkelte arbeidstaker innebærer medregning at tjenestetiden i en pensjonsordning ikke bare regnes fra da medlemmet ble tatt opp som medlem i ordningen, men tillegges tjenestetid i annen pensjonsordning (fra tidligere arbeidsforhold). Tillegget i tjenestetid settes i utgangspunktet lik tjenestetiden i den eller de pensjonsordninger som medregnes.

I pensjonsordninger hvor tjenestetid har selvstendig betydning for opptjent pensjon, slik tilfellet er i sluttlønnbaserte ordninger, kan forskjellen mellom pensjonsytelser med og uten medregning av tidligere tjenestetid være betydelig. Den kanskje viktigste konsekvensen av å medregne tidligere tjenestetid i slike ordninger er imidlertid at eventuelle lønnsøkninger i nytt foretak, alt annet likt, får de samme konsekvenser som tilsvarende lønnsøkninger ville hatt om arbeidstakeren hadde fortsatt i tidligere arbeidsforhold. Om medregning ikke foretas i sluttlønnbaserte ordninger, vil bytte av arbeidsgiver redusere den positive effekt lønnsøkninger har på pensjonen, siden lønnsøkningen får konsekvenser for tidligere opptjent pensjon beregnet over en kortere tjenestetid.

For pensjonsinnretningen vil medregning innebære at det umiddelbart etter at medlemmet tas opp, oppstår behov for å foreta avsetninger som dekker medlemmets samlede, opptjente pensjon. Avsetningen finansieres ved at premiereserve fra tidligere ordning (fripolisen) overføres pensjonsinnretningen. Er overført premiereserve mindre enn det som er nødvendig for full medregning av tjenestetid, kan det foretas avkorting i den medregnede tjenestetiden. Om så ikke gjøres, må foretaket finansiere avsetningene gjennom innbetaling av tilleggspremie. Er overført premiereserve fra den tidligere ordningen derimot større enn det som trengs for å finansiere full medregning i ordningen, sikres overskytende premiereserve ved utstedelse av fripolise til arbeidstakeren.

Medregning er regelen i ordninger som omfattes av overføringsavtalen mellom offentlige tjenstepensjonsordninger, men er ikke vanlig i privat sektor. Begrunnelsen for at foretak ikke vil medregne opptjente rettigheter fra tidligere arbeidsgiver, knytter seg trolig først og fremst til kostnadene.

Det er ikke adgang til å foreta medregning fra innskuddsbaserte pensjonsordninger opprettet etter innskuddspensjonsloven, til ytelsesbaserte ordninger. Dette må ses i sammenheng med at eventuell medregning av tjenestetid ikke har noen funksjon i pensjonsordninger hvor opptjent pensjon ikke beregnes på bakgrunn av tjenestetiden i ordningen, som i innskuddsbaserte ordninger.

Sett fra arbeidstakers ståsted er det dermed ingen systemmessige forhold som virker inn på pensjonsrettighetene ved jobbskifte og overgang mellom innskuddspensjonsordninger. Imidlertid vil pensjonsrettighetene bli påvirket av hvilke pensjonsordninger, ytelsesbaserte eller innskuddsbaserte, arbeidstakeren har vært medlem i, hvilke dekninger disse ordningene har hatt, samt av nivået på dekningene og/eller innskuddene.

### *Jobbskifter*

Som nærmere omtalt i kapittel 4, har mange foretak de siste årene omdannet sine ytelsesordninger til innskuddsordninger. Ofte lukkes den gamle ytelsesordningen, slik at bare arbeidstakere som var ansatt i foretaket på lukkingstidspunktet fortsatt kan omfattes av ytelsesordningen, mens nyansatte omfattes av en innskuddspensjonsordning. Mobilitetseffekter i slike tilfeller kan for eksempel oppstå hvis en arbeidstaker har sluttet i et foretak, vært omfattet av en ytelsespensjonsordning, og sent i yrkeskarrieren vender tilbake til det samme foretaket og da blir omfattet av en innskuddspensjonsordning. Effekten blir større hvis innskuddsordningen er dårligere enn ytelsesordningen.

I private ordninger er karantenetiden for å ha krav på en rettighet ved jobbskifte nå maksimalt ett år, mot tidligere tre år. I offentlig sektor er denne karantenetiden tre år. Karantenetidens betydning antas således å være beskjeden i private ordninger, mens betydningen kan være større i de offentlige ordningene.

Den samlede pensjonen for en arbeidstaker vil generelt kunne bestå av rettigheter opptjent fra offentlige ordninger, og private ytelsesbaserte og innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger. Innenfor de private ordningene er det store variasjoner i hva ordningene omfatter, med hensyn til ytelsesnivå, sparesatser, utbetalingsperiode, tilknyttede risikodekninger og annet. Dette innebærer at mange jobbskifter, selv innenfor foretak med ytelsesbaserte eller innskuddsbaserte ordninger, vil kunne ha virkninger på de samlede pensjonsrettighetene.

Jobbskifte før pensjonsalder fører til endringer i beregningsgrunnlaget for fastsettelse av pen-

sjonskapitalverdien. Den såkalte pensjonsbrøken kommer frem ved å dele antall års medlemskap i en ytelsespensjonsordning på antall år fra ansettelsestidspunkt til pensjonsalder. Førstnevnte kan maksimalt settes til 30, mens sistnevnte ikke kan være høyere enn 40, i henhold til regelverket. Full pensjon betinger 30 års opptjening ved pensjonsalder, og pensjonsbrøken angir den faktiske pensjonsandel av maksimal pensjon.

Hvis en arbeidstaker for eksempel meldes inn i et foretaks pensjonsordning som 27-åring, har arbeidstakeren 40 år igjen til pensjonsalder. Slutter vedkommende i foretaket som 50-åring blir medlemstiden 23 år, slik at pensjonsbrøken blir 23/40. Isolert sett «taper» dermed arbeidstakeren differansen mellom 30/30 (full opptjening) og 23/40 i forhold til om vedkommende hadde fortsatt å arbeide i foretaket og vært medlem i pensjonsordningen. I tillegg kommer virkningen av forskjellen i sluttlønn som 67- og 50-åring, jf. ovenfor. Arbeidstakeren i eksemplet får ikke pensjonsrettighetene lønnsregulert de siste 17 årene, men får derimot avkastningen som tilføres fripolisen. Samtidig vil arbeidstakeren kunne tjene opp pensjonsrettigheter i annen pensjonsordning de siste 17 årene, slik at samlet pensjonsytelse vil være summen av 23/40 av sluttlønn som 50-åring tillagt avkastning, og ytelse fra pensjonsordningsmedlemskap fra 50 til 67 år. Forskjellen mellom denne samlede ytelsen og 30/30 av full pensjon vil dermed uttrykke en forskjell i forhold til å stå i samme stillingen til pensjonsalder.

Under visse forutsetninger kan jobbskifter være lønnsomt for arbeidstakere med hensyn til samlet pensjonsytelse, og således motivere til mobilitet. I en ordning som krever 30 års opptjening vil en arbeidstaker som er medlem i for eksempel 40 år, kun få «godskrevet» 30 av disse. Ved å foreta flere jobbskifter i løpet av yrkeskarrieren, kan arbeidstakeren dermed oppnå økt samlet pensjon sammenliknet med å være tilknyttet samme pensjonsordning hele yrkeskarrieren. For eksempel vil en arbeidstaker som ved 37 år går fra privat til offentlig sektor, kunne få full pensjon fra den offentlige pensjonsordningen (30-årskrav til full opptjening nås ved 67 år), i tillegg til pensjonsytelsene fra den private tjenestepensjonsordningen.

Ved jobbskifte fra offentlig til privat sektor vil pensjonsbrøken endre seg som ved jobbskifte fra privat ytelsespensjonsordning, men endringen blir mindre «streng» i forhold til bevegelse mellom private ordninger. Grunnen til dette er at det maksimalt kan kreves 40 års opptjening for offentlig ansatte som slutter før oppnådd pensjonsalder.<sup>2</sup>

Isolert sett kan dette anses som en barriere mot mobilitet. Hvilke pensjonsutslag slike jobbskifter samlet vil ha, vil avhenge av arbeidstaker tilpasning over yrkeskarrieren, og av hvordan opptjente rettigheter fra tidligere arbeidsforhold reguleres frem til pensjonsalder. Jobbskifter mellom ytelsespensjon og innskuddspensjon vil generere tilsvarende effekter.

I vedlegg 1 vises gjennom typeeksempler hvilke effekter ulike typer jobbskifter kan ha på samlede pensjonsrettigheter, og hvordan samspillet mellom ulike ordninger kan slå ut.

De fleste ytelsesbaserte tjenestepensjonsordningene i dag har supplerende forsikringsdekninger utover alderspensjon, som uføre-, etterlatte- og barnpensjon. Dette er ikke vanlig i innskuddsbaserte ordninger. Når det gjelder uføredekninger, har en del ordninger fripoliserettigheter knyttet til disse, slik at arbeidstakeren kan ta med seg opptjente uførepensjonsrettigheter ved avslutning av arbeidsforhold. Tjenestepensjonsordninger med uføredekning, men uten oppsparing av slike rettigheter, innebærer at arbeidstakeren vil miste uføredekningen ved overgang til for eksempel en innskuddspensjonsordning. Således kan jobbskifte, alt annet likt, fremstå som mer eller mindre attraktivt for den enkelte, avhengig av utformingen av uføredekningen.

### 8.3.3 Nøytralisere mobilitetsvirkninger

Tidligere var medregning av opptjente pensjonsrettigheter ved jobbskifte i privat sektor vanlig. Ved avslutning av arbeidsforhold fikk arbeidstakeren med seg premiereserven tilhørende opptjent pensjon i form av en fripolise. Dersom ny arbeidsgiver hadde pensjonsordning, var denne ofte ganske lik den hos tidligere arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver sikret en ytelsespensjon på et visst nivå fratrukket beregnet folketrygd og fripolisen. Dette betydde at arbeidstakeren oppnådde ytelsesnivå i forhold til sluttlønn hos arbeidsgiveren ved pensjonsalder, selv etter flere jobbskifter (som i offentlig sektor i dag).

Tradisjonelt hadde også alle tjenestepensjonsordninger både alderspensjon og uføre- og etterlattepensjoner, slik at jobbskifte som regel ikke innebar noen særlig endring i disse risikoytelsene. Sys-

2. Et eksempel kan illustrere dette. En arbeidstaker som starter i jobb hos en privat arbeidsgiver som 23-åring, og slutter før pensjonsalder, for eksempel som 35-åring, vil ha opptjent rettigheter tilsvarende 12/44 av full pensjon (12 års tjenestetid og 44 år fra start til pensjonsalder ved 67 år). Hvis vedkommende arbeidet i offentlig sektor, ville opptjeningsbrøken ved jobbskifte blitt 12/40 av full pensjon.

temet forutsatte imidlertid ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger i foretakene. Etter hvert har flere foretak kuttet ut etterlattedekningene og erstattet dem med gruppelebensdekninger. Det har også over tid vært en utvikling mot at nivåene på både uføre- og etterlattedekningene ikke er like fra foretak til foretak.

Etter foretakspensjonsloven i 2001, som blant annet innebar nye regler for medregning av opptjente rettigheter, opphørte praksisen med medregning for nye ansatte i de fleste foretakspensjonsordninger (for de som var ansatt før endringen gjelder medregningsreglene fortsatt). Dermed ble avkastning på fripolisene avgjørende for om endelig pensjon fra ytelsesordninger, sammen med fripolisene, faktisk ville utgjøre den aktuelle prosentandelen av sluttlønn.

Fripolisene har nå fått en annen rolle enn tidligere, særlig når om lag 900 000 arbeidstakere omfattes av innskuddspensjonsordninger hvor fripoliser ikke kan medregnes. Dette spiller for øvrig ingen rolle i innskuddsordninger, da ytelsene fra disse ikke utmåles i forhold til sluttlønn. En arbeidstaker som har en del jobbskifter gjennom sin yrkeskarriere vil kunne ha opptjent rettigheter fra offentlige ordninger, private ytelsesordninger og private innskuddsordninger. Det er derfor nødvendig å se helheten i dette bildet når pensjonsordninger skal vurderes. Siden fripoliser er fullt ut betalte forsikringer, og den enkeltes eiendom, er de imidlertid lette å ta hensyn til både for den enkelte selv, og ved en overordnet vurdering av pensjonssystemet.

Selv om innskuddspensjonsordningene øker betydelig i omfang, både ved nyetablering av ordninger og ved omdanning av ytelsespensjonsordninger, vil det være mange som vil ha rettigheter i og motta ytelser fra (lukkede og ikke lukkede) ytelsesordninger i flere tiår fremover. En eventuell utfasing av private ytelsespensjonsordninger over (lang) tid vil imidlertid kunne gi opphav til et todelt tjenstepensjonsmarked med innskuddspensjoner i privat sektor og ytelsespensjoner i offentlig sektor. En slik situasjon vil videreføre mobilitetsutfordringene beskrevet ovenfor, siden problemstillingene rundt opptjente rettigheter ved flytting mellom offentlig og privat sektor fortsatt vil være til stede.

Etter utvalgets vurdering kan ovenfor beskrevne mobilitetsvirkninger reduseres ved at

1. det innføres mer ensartede produkter i hele tjenstepensjonsmarkedet, privat som offentlig,
2. opptjente rettigheter fra tidligere arbeidsforhold lettere kan medflyttes til ny ordning hos

ny arbeidsgiver (for eksempel ved endrede medregningsregler), eller ved

3. større utbredelse av pensjonsordninger basert på alleårsopptjening.

Etter hver av disse vil opptjente pensjonsrettigheter i mindre grad bli påvirket av jobbskifter, men det vil fortsatt være mobilitetsvirkninger knyttet til pensjonsordningenes sjenerøsitet. Utvalgets skisserte hybridmodell for pensjonsopptjening, økt utbredelse av innskuddsordninger, samt regelendringer for ytelsesordninger, kan legge til rette for oppfyllelse av intensjonene i alle de tre punktene. En hybridmodell kan særlig fremme samspillet mellom pensjonsordninger etablert etter modellen, og mellom slike ordninger og ordninger etablert etter innskuddspensjonsloven og som engangsbetalt alderspensjon. Utvalget bemerker imidlertid at fordeler og ulemper for arbeidstakere og foretak, og konsekvenser generelt, av disse løsningene, ikke er utredet.

Dagens regulering av fripoliser og pensjonskapitalbevis gir visse muligheter for sammenslåing, samtidig som lov om individuell pensjonsordning åpner for at individuelle pensjonsrettigheter etter visse kriterier kan slås sammen med fripoliser og pensjonskapitalbevis. Dagens bestemmelser om sammenslåing av fripoliser kan imidlertid oppfattes som komplisert, og det kan således være behov for en forenkling ved at fripoliser med forskjellige premiesatser, beregningsrenter og utbetalingsperioder kan slås sammen uten å endre disse grunnleggende forhold.

Utvalget ser også at å åpne for en form for «medregning» der pensjonskapitalbevis og fripoliser i større grad kan knyttes til kollektive tjenstepensjonsordninger, i utgangspunktet kan være gunstig for arbeidstakermobiliteten. En slik adgang kan også tenkes gi rom for forenklinger og kostnadsbesparelser, men dette kan slå ulikt ut for den enkelte og for foretakene. Pensjonsspareavtaler etter lov om individuell pensjonsordning, kan i dag for eksempel tilknyttes kollektive pensjonsordninger, jf. loven § 4-1.

Utvalget som utreder offentlige tjenstepensjonsordninger og hvordan disse skal tilpasses den nye folketrygdmodellen i 2011, la frem sin foreløpige rapport 11. mars 2009, og skisserte der fire alternative modeller for offentlige tjenstepensjonsordninger, jf. avsnitt 3.3.2. To av modellene, «modifisert bruttoordning» og «netto ytelsesordning», kan bidra til å opprettholde de mobilitetsvirkningene som er omtalt ovenfor. De to andre modellene, «innskuddspensjon» og «ytelsesbasert påslagsmodell», vil imidlertid ikke inneha slike

mobilitetsvirkninger, utover de insentiver som ligger i et system med variasjoner i ordningers sjenerøsitet og supplerende deknninger.

## 8.4 Lavere kostnader

I utgangspunktet så utvalget for seg en nærmere drøfting av kostnadsstruktur og kostnadsnivå i innskuddsbaserte og ytelsesbaserte pensjonsordninger i det norske tjenstepensjonsmarkedet, samt en vurdering av om like ordninger kan ha ulikt kostnadsnivå (for eksempel gjennom en sammenligning mellom kostnader i ytelsespensjonsordningen for sykepleiere og tilsvarende kostnader i en privat pensjonsinnretning). Imidlertid har det vist seg problematisk å fremskaffe kostnadsdata om ytelsespensjonsordninger. Utvalget har derfor begrenset sine vurderinger til å omfatte de kostnader som foretak som kjøper av tjenstepensjonsprodukter i markedet står overfor, innenfor de innskuddsbaserte ordninger hvor relevante data er tilgjengelig. Kostnadsanalysene som utvalget har gjort er således noe snever, men til tross for begrenset informasjon kan mulige stordriftsfordeler i leverandørleddet identifiseres, og foretakenes innkjøpsmakt i markedet vurderes.

### 8.4.1 Generelt om kostnader i tjenstepensjonsordninger

Driftskostnader i tjenstepensjonsordninger inkluderer alle kostnader knyttet til administrasjon og forvaltning. Førstnevnte omfatter typisk kostnader i forbindelse med markedsføring, innbetaling av innskudd og premier, overføring av kapital til fond som forvalter kapitalen, kontohold, samt informasjon til medlemmene. I tillegg kommer kostnader fra kapitalforvaltning, konvertering av kapital til annuiteter (dersom livslange ytelser er definert i innskuddsordninger), og fra utbetaling av pensjoner.

Kostnader i tjenstepensjonsordninger kan betraktes dels ved å se på ovennevnte kostnader knyttet til driften av en pensjonsordning eller en pensjonskasse (leverandørkostnadene), og dels ved å se på kostnadene til foretakene ved kjøp av pensjonsprodukter. I det videre anser utvalget «kostnadene» knyttet til tjenstepensjonsordninger som de prisene foretakene betaler en pensjonsinnretning for administrasjon og forvaltning av foretakets pensjonsordning.

I de norske innskuddspensjonsordningene påvirkes ikke pensjonskapitalen eller pensjonsutbetalingene av administrasjons- og forvaltnings-

kostnader, siden disse belastes foretakene og ikke arbeidstakerne (foretakene skal etter pensjonslovene dekke samtlige kostnader i tjenstepensjonsordninger). Forvaltningskostnadene har sammenheng med kompleksitet og risiko i investeringsporteføljene, og i ordninger med individuelt investeringsvalg kan dermed foretakene ha insentiv til å begrense arbeidstakernes valgfrihet, for eksempel til å investere kapitalen i porteføljer med en høy aksjeandel. Høyere aksjeandel i investeringsporteføljen vil normalt innebære høyere forventet avkastning for arbeidstaker, samtidig som forvaltningskostnadene (som tilfaller foretaket) også vil bli høyere.

I internasjonal sammenheng er det i innskuddsbaserte ordninger ikke vanlig at foretakene dekker kostnadene. Snarere er regelen internasjonalt at arbeidstakerne dekker både administrasjons- og forvaltningskostnader, og at disse belastes de individuelle pensjonskontoene, uavhengig av om det i ordningene er individuelt investeringsvalg eller ikke. Kostnadene i ordninger som belastes individuelt har derfor direkte virkning på oppspart pensjonskapital og på pensjonsutbetalingene.

I det følgende ses det bort fra kostnader knyttet til supplerende forsikringsdekninger, og obligatorisk premie- og innskuddsfritak ved uførhet, slik at kostnader til administrasjon og forvaltning av alderspensjonskapital, og priser til foretakene som følger av disse, legges til grunn for drøftingen.

### 8.4.2 Studier av kostnader i tjenstepensjonsordninger

Konkurransesituasjonen i pensjonsmarkedet har betydning for de priser som foretakene må betale for administrasjon og forvaltning. Et marked preget av få store aktører vil normalt innebære høyere priser enn et marked med sterk konkurranse. Utvalget tar ikke stilling til om konkurransen i det norske pensjonsmarkedet er høy eller lav. Imidlertid ønsker Utvalget vil i det følgende se på kostnadsnivået i norske tjenstepensjonsordninger, både i forhold til kostnadene i seg selv og mulige stordriftsfordeler, samt til konkurransen i leverandørmarkedet.

#### *Kostnadsnivå i det norske tjenstepensjonsmarkedet*

Det er foretatt få studier av kostnadene i norske tjenstepensjonsordninger. Den nyeste studien utvalget kjenner til, er Hippe og Veland (2008), som høsten 2006 analyserte prisforskjeller mellom norske

pensjonsleverandører av innskuddspensjon etter innføringen av obligatorisk tjenstepensjon. Disse prisene utgjør de kostnader foretakene betaler pensjonsleverandørene for administrasjon og forvaltning av pensjonsordningene (herunder kostnader knyttet til utbetaling av pensjoner), og gir således ikke uttrykk for driftskostnader til leverandørene som sådan.

Prissammenligningen ble gjennomført ved å etablere fire fiktive foretak med varierende antall ansatte. Et utvalg pensjonsleverandører ble så bedt om å gi pristilbud til «foretakene» på administrasjon, forvaltning og innskuddsfritak ved uførhet, både i en selvstendig foretaksordning og i en fellesordning (dersom leverandøren hadde tilbud om dette). Forvaltningskostnadene varierte for alle leverandører etter valgt risikonivå i investeringsporteføljen, og ble stort sett fastsatt som en prosentandel av kapital til forvaltning. Administrasjonskostnadene utgjorde typisk et gitt kronebeløp per ansatt i foretaket. Siden foretakene også må dekke økte forvaltningskostnader når arbeidstakerne for eksempel velger å øke aksjeandelen og dermed porteføljerisikoen, fant undersøkelsen at kapitalforvaltningskostnadene (i kroner) økte over tid for de fiktive foretakene, og etter hvert utgjorde et betydelig tillegg til de årlige innskuddene.

De to store livsforsikringsselskapene i det norske pensjonsmarkedet, Vital og Storebrand, hadde i 2006 en samlet markedsandel i det private tjenstepensjonsmarkedet på 82 prosent, målt etter premieinntekter, jf. kapittel 4. Ved utgangen av 2008 hadde denne andelen falt til 77 prosent. Konkurransforholdene i det norske pensjonsmarkedet er i endring etter innføringen av obligatorisk tjenstepensjon i 2006, og flere nye aktører har etablert seg i markedet for innskuddspensjoner. Sterkere konkurranse i innskuddspensjonsmarkedet medførte fornyet kamp om markedsandeler og forventninger om lavere administrasjons- og forvaltningspriser. Konkurransen i dette markedet ble dessuten forsterket av at flere arbeidsgiverorganisasjoner etablerte felles innkjøpsordninger. NHO-ordningen er den største av disse innkjøpsordningene, som representerer et nytt fenomen i det norske pensjonsmarkedet.

Hippe og Veland (2008) konkluderte med at den økende konkurransen i innskuddsmarkedet har ført til lavere priser i forhold til de første innskuddsordningene som ble tilbudt i dette markedet, men der er fremdeles betydelige variasjoner mellom leverandørene med hensyn til prisnivå og prisstruktur. Tilbudene på kapitalforvaltningsgebyr i en selvstendig foretaksordning med en aksjeandel på 50 prosent, varierte for eksempel

mellom 0,49 og 0,94 prosent (av forvaltningskapitalen) for de fiktive foretakene. Administrasjonskostnadene varierte også en del mellom leverandørene, men kostnaden per ansatt var konsekvent lavere for større foretak med flere ansatte.

Prisnivået i innskuddsbaserte ordninger i Norge, Sverige og Danmark ble også sammenlignet i undersøkelsen. Forskjeller i produkt mellom ulike leverandører, og forskjeller mellom land, var så store at en direkte sammenligning ikke var mulig. Det generelle inntrykket i studien var likevel at det var betydelige variasjoner innen de tre landene, men at administrasjonskostnadene var relativt like på tvers av landene. Idet de danske og svenske innskuddsordningene oftest er mer omfattende med hensyn til hvilke ytelser de leverer enn de norske innskuddsordningene, ble det konkludert at det er rom for lavere priser på administrasjon i det norske markedet.

En nærmere sammenligning av forvaltningskostnader på tvers av land ble vanskelig gjort av at informasjon om forvaltningskostnadene i danske innskuddsordninger er ikke offentlig tilgjengelig. I Danmark fratrekkes slike kostnader bruttoavkastningen, og det er kun nettoavkastningen på pensjonskapitalen som er offentlig kjent. Når det gjelder kostnadene til administrasjon i de danske ordningene, kom Hippe og Veland (2008) frem til at det trolig foreligger stordriftsfordeler. De store arbeidsmarkedsordningene og den lovbaserte ATP-ordningen (jf. avsnitt 5.2.1) hadde ifølge undersøkelsen lavere administrasjonskostnader enn mindre ordninger og ordninger hos livsforsikringsselskapene. I Sverige, som i Norge, var det store variasjoner i administrasjonskostnader mellom leverandørene, men det så ut til å være klare elementer av stordriftsfordeler.

Stordriftsfordeler innebærer generelt at en produsent eller leverandør har fallende kostnader per enhet ved økende produksjon eller omsetning. Dersom slike stordriftsfordeler foreligger i tjenstepensjonsmarkedet, kan foretakene oppnå prisfordeler ved å etablere eller inngå i innkjøpsfelleskap sammen med andre foretak, samtidig som pensjonsleverandører kan oppnå konkurransefordeler ved å utnytte stordriftsfordelene.

I en undersøkelse gjengitt i brev fra Konkurransetilsynet (2004), sammenlignet tilsynet driftskostnader i kollektive pensjonsordninger i livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. Undersøkelsen viste at driftskostnadene i prosent av forvaltningskapitalen i fem private livsforsikringsselskaper, varierte mellom 0,96 prosent og tre prosent. Kostnadsandelen faller med økende forvaltningskapital, noe som tyder på at det er stordriftsforde-



ler i forvaltningen av pensjonsordninger. Kommunal Landspensjonskasse (KLP) hadde til sammenligning en driftskostnadsandel på 0,47 prosent av forvaltet kapital, og fire utvalgte kommunale pensjonskasser hadde driftskostnadsandeler som varierte mellom 0,15 prosent og 0,67 prosent. Konkurransetilsynet konkluderte i undersøkelsen med at tallene indikerer at det er mer kostnadseffektivt å forvalte og administrere pensjonsordninger i pensjonskasser enn i livsforsikringsselskaper, for større foretak.<sup>3</sup>

Konkurransetilsynet pekte dessuten på, i sin høringsuttalelse til Pensjonskommisjonens innstilling (jf. NOU 2004: 1), at svekket konkurranse i markedet for kollektive pensjonsordninger fører til at leverandørene driver med for høye kostnader, har redusert sørvisgrad, og suboptimal investeringsplassering som gir lavere kapitalavkastning, og dermed høyere premier til kundene (Konkurransetilsynet, 2004). Tilsynet viste videre til den svekkede konkurransen innenfor ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger, og til at de to største leverandørene hadde en betydelig andel av dette markedet (88 prosent i 2002). Denne andelen har holdt seg relativt stabilt de senere årene, jf. avsnitt 4.3.

#### Internasjonale kostnadssammenlikninger

Sammenligning av priser og kostnader i tjenestepensjonsordninger på tvers av land kan være problematisk av flere grunner. Særlig gjelder dette ved forskjeller i produktstruktur og ved forskjeller i rapporteringen av priser og kostnader. Sistnevnte kan for eksempel komme av at foretak yter administrative tjenester til pensjonsfond eller -kasser vederlagsfritt, eller av at eksterne aktører leverer forvaltningstjenester og trekker forvaltningskostnader direkte fra pensjonsfondene eller de individuelle kontoene. Det siste er for eksempel normalt innenfor de danske arbeidsmarkedspensjonsordningene.

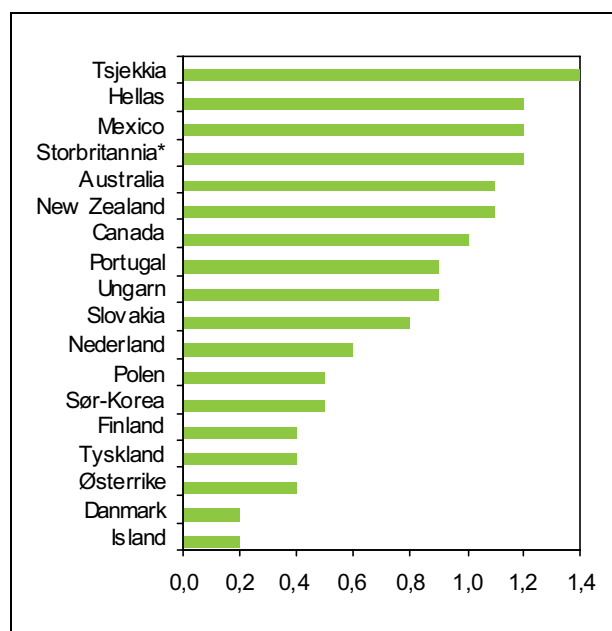
I en rapport fra OECD (OECD, 2008) er driftskostnadene i pensjonsfond i ulike OECD-land sammenlignet (figur 8.1). Som det fremkommer av figuren er det betydelige variasjoner mellom lan-

3. Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) var i brev til Konkurransetilsynet 2. juli 2004 kritisk til tilsynets vurderinger. FNH pekte blant annet på at innhenting av data var utført via andre aktører i markedet, og ikke direkte fra livsforsikringsselskapene eller ved empiriske undersøkelser. I brevet ble det også anført at det ikke var meningsfullt å sammenligne kostnadene i et livsforsikringsselskap med kostnadene i pensjonskasser, idet de fleste livsforsikringsselskapene tilbyr produkter til et svært sammensatt marked med både individuelle kunder og små og store foretak.

dene. Kostnadene er høyest i de tsjekkiske fondene, hvor de utgjør 1,4 prosent av pensjonskapitalen, og lavest i de islandske fondene (0,2 prosent av pensjonskapitalen). Pensjonsfond i land med innskuddsbaserte ordninger (for eksempel Tsjekkia, Mexico og Australia) og i land med mange små pensjonsfond (for eksempel Canada og Storbritannia), synes generelt å ha høyere kostnader enn fond i land med færre fond og i land med større utbredelse av ytelsespensjonsordninger og hybridordninger (Danmark, Finland, Tyskland og Island).

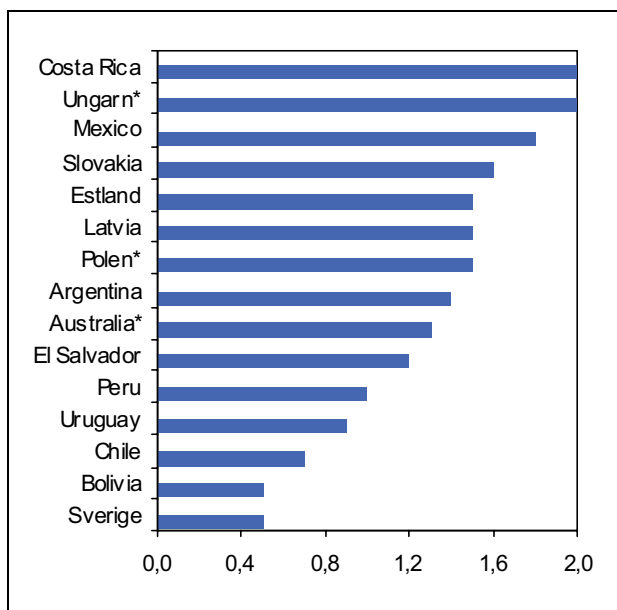
Rapporten sammenligner også prisnivå (samlede avgifter i prosent av forvaltningskapital) mellom land som har (varianter av) obligatoriske, innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger, jf. figur 8.2. Priser eller avgifter som avhenger verken av lønn eller fondskapital, er ikke vanlig, men finnes i enkelte land (for eksempel i Chile og Uruguay). Det vanligste er at pris (avgift) beregnes i forhold til både innskudd og kapital under forvaltning. Den svenske premiepensjonsordningen (jf. nedenfor), sammen med bolivianske pensjonsfond, hadde de laveste prisene regnet i prosent av kapital under forvaltning i undersøkelsen, med under 0,5 prosent.

Det er store variasjoner mellom land, både i prisstruktur og kostnadsnivå, som blant annet bestemmes av pensjonssystemenes størrelse og modenhet, markedsstruktur, konkurransenivå og



Figur 8.1 Totale driftskostnader i pensjonsfond i prosent av samlet kapital, i en del land i 2007. (\*Tall for 2006.)

Kilde: OECD (2008).



Figur 8.2 Priser i innskuddsordninger i prosent av pensjonskapitalen per medlem, i en del land i 2007. (\*Tall for 2006.)

Kilde: OECD (2008).

reguleringer. Det synes å være et trekk at prisnivået faller over tid etter hvert som pensjonssystemene modnes. Særlig gjelder dette i pensjonssystemer hvor priser og avgifter er innskuddsbaserte, slik at prisnivået reflekterer den sterke kapitalveksten relativt til innskuddene.

#### Nærmere om priser i den svenske premiepensjonsordningen

Premiepensjonsmyndigheten (PPM) er forsikringsgiver for premiepensjonen i det allmenne svenske alderspensjonssystemet, jf. avsnitt 5.1. Premiepensjonssystemet er utformet som et fondsforsikringssystem, der kapitalen forvaltes av frittstående forvaltere i verdipapirfond. PPM administrerer de individuelle kontoene og er et mellomledd mellom pensjonssparere og forvalter. Det skal imidlertid etableres en ny innretning fra 2010 som skal administrere både den allmenne alderspensjonen og visse andre ytelser.

Ved utgangen av 2008 var forvaltningskapitalen i premiepensjonsordningen om lag 231 milliarder svenske kroner (ned fra 308 milliarder i 2007), fordelt på seks millioner svenske pensjonssparere, ifølge PPM (2009). Den enkelte pensjonssparer velger hvor den årlige pensjonspremien på 2,5 prosent av lønn skal plasseres: innen tradisjonell forsikring eller fondsforsikring. De som velger å sette sammen en portefølje av fond, kan gjøre dette på et

«fondtorg», som omfatter alle verdipapirfond som er tilsluttet premiepensjonssystemet. Ved utgangen av 2008 var 83 fondsselskap (totalt 773 fond) med i dette systemet.

Kostnadene til pensjonssparerne består i dette systemet av administrasjonsavgift til PPM og fondsforvalternes kapitalforvaltningskostnader. PPM hadde i 2007 samlede driftsutgifter på om lag 274 millioner svenske kroner, noe som tilsvarte en gjennomsnittlig avgift per pensjonssparer på 48 svenske kroner (kan maksimalt være 100 svenske kroner). PPM-avgiften utgjør en viss prosentandel av den enkeltes kapitalbeholdning, og den gjennomsnittlige avgiften var i 2007 0,13 prosent.<sup>4</sup> Avgiftsnivået er avhengig av utviklingen i finansmarkedene, og kan variere over tid for å dekke PPMs finansieringsbehov. Avgiften antas imidlertid å falle over tid, i takt med økt kapital i systemet, og PPM har anslått at gjennomsnittlig avgift for den enkelte i 2020 vil være om lag 0,05 prosent av kapitalbeholdningen.

Fondsforvalternes bruttoavgift (før fratrukket rabatt som forhandles frem av PPM) for å forvalte pensjonssparernes valgte verdipapirfond, utgjorde i 2007 i gjennomsnitt 0,84 prosent av forvaltet kapital (med tillegg av «transaksjonskostnader»). PPM oppnådde i 2007 en gjennomsnittlig rabatt på 0,51 prosent (av forvaltet kapital), slik at nettoavgiften til pensjonssparerne utgjorde 0,33 prosent av innestående kapitalverdi. PPM er en stor aktør i kapitalmarkedet og krever betydelige rabatter fra fondsselskapene. Systemet med rabatter er progressivt og øker med mengden kapital en fondsforvalter har innestående i premiepensjonssystemet. En ny rabattmodell ble innført i 2008, og i følge PPM vil denne gi ytterligere reduksjon i nettoavgiftene.

Den samlede, gjennomsnittlige avgiften i premiepensjonssystemet i 2007 tilsvarte således 0,46 prosent av den enkeltes pensjonskapital i systemet (0,13 prosent til PPM og 0,33 prosent til forvalterne). PPM har anslått at denne størrelsen, under visse forutsetninger, vil reduseres til om lag 0,3 prosent i 2020. På lang sikt anslås det at PPM-avgiften vil utgjøre 1/6 av samlet avgift, og forvaltningsavgiften 5/6.

PPM-avgiften er lav sammenlignet med tilsvarende avgifter i pensjonsinstitutt i andre land. En sammenligning med pensjonsinstitutt blant annet i USA, Canada, Nederland og Australia (PPM, 2005), viste at PPMs kostnader var meget lave,

4. For 2008 ble det beregnet at avgiften ville utgjøre i gjennomsnitt 0,15 prosent for den enkelte (med et tak på 110 svenske kroner). Avgiftsøkningen ble begrunnet med stor nedgang i sparekontoene fra andre halvdel av 2007.

samtidig som servicenivået ble funnet å være høyt. Mens PPMs administrasjonskostnader per konto utgjorde 47 svenske kroner i 2005, var medianverdien for sammenligningsgruppen hele 253 svenske kroner. PPM forklarte i hovedsak dette med at tjenestene i høy grad var automatiserte og at produktene i ordningen var forholdsvis enkle.

Tabell 8.1 viser prisstrukturen for forsikrings-selskap som er tilknyttet den kommunale tjenestepensjonsordningen KAP-KL, jf. avsnitt 5.1, sammenlignet med PPM. Selskapene er leverandører innen en av de (fire) store arbeidsmarkedsbaserte ordningene, i dette tilfellet i kommunal sektor. Som tabellen viser er det store variasjoner mellom leverandørene når det gjelder administrative avgifter til pensjonssparerne. Mens PPMs administrative avgift tilsvarende 0,16 prosent av inntøystilførsel, varierer avgiftene hos forsikringsselskapene mellom 0,05 og 0,8 prosent (PPM, 2007). Enkelte av selskapene tar i tillegg en fast årsavgift og/eller en premieavgift (avgift i prosent av innbetalte premier).

I tillegg til administrative avgifter, tilkommer kostnader for selve fondsforvaltningen av midlene. Ifølge Hippe og Veland (2008) varierer forvaltningsavgiftene innen «Avtalspensjon SAF-LO»-ordningen, som er en kollektiv tjenestepensjonsordning for privatansatte (jf. avsnitt 5.1), mellom 0,4 og 1,4 prosent av forvaltningskapitalen. Samlet avgift varierer her mellom 0,45 og mer enn 2 prosent av pensjonskapitalen.

I premiepensjonsordningen og i de svenske tjenestepensjonsordningene generelt, skal pensjonssparerne selv dekke alle kostnader til administrasjon og forvaltning. PPM har gjort anslag om virkningene av avgiftene på pensjonssparerens fremtidige pensjonsnivå (PPM, 2008). En årlig avgift på 0,05 prosent (av pensjonskapitalen) vil redusere pensjonskapitalen ved pensjonsalder med 2 prosent, en avgift på 0,50 prosent reduserer pensjonskapitalen med 15 prosent, mens en avgift på 1,50 prosent reduserer den med 39 prosent.

#### 8.4.3 Lavere kostnader i tjenestepensjonssystemet

I utgangspunktet kan en vurdering av kostnadene i tjenestepensjonsordninger knyttes til pensjonsproduktens kompleksitet. Enkle og standardiserte innskuddsordninger er billigere å produsere enn mer kompliserte ytelsesordninger, og ulike tjenestepensjonsprodukter vil generelt ha ulike kostnadsstrukturer og ulike kostnadselementer. Siden data om kostnadsforhold i ytelsespensjonsordninger er vanskelig tilgjengelig, omtales i første rekke forholdene i (det sterkt voksende) innskuddspensjonsmarkedet.

Etter utvalgets vurdering, er det ikke klare indikasjoner på at prisnivået i de norske innskuddspensjonsordningene er høyere enn i de danske og svenske ordningene. Samtidig tyder de omtalte studiene at det er betydelige stordriftsfordeler i alle de tre landene. Også OECD-undersøkelsen

Tabell 8.1 Administrativ avgiftsstruktur innen kommunal tjenestepensjonsordning KAP-KL. Gjelder fondsforikrings-selskaper i 2006.

Selskap	Premieavgift	Årsavgift	Administrativ avgift
PPM	0,00 %	0 SEK	0,16 %
AMF Pension	0,00 %	60 SEK	0,05 %
Forenade Liv	0,00 %	90 SEK	0,40 %
KPA	0,00 %	90 SEK	0,40 %
Folksam LO	0,00 %	90 SEK	0,40 %
Folksam TjP	0,00 %	90 SEK	0,40 %
Lansforsikringer	0,00 %	80 SEK	0,50 %
Carlson	0,00 %	90 SEK	0,60 %
SEB	0,00 %	0 SEK	0,65 %
Skandia	1,50 %	50 SEK	0,50 %
Handelsbanken	0,45 %	0 SEK	0,75 %
SPP	1,50 %	0 SEK	0,75 %
Robur	0,00 %	70 SEK	0,80 %

Kilde: PPM (2007).

som sammenligner kostnader i ulike land, gir inntrykk av at det er stordriftsfordeler i forvaltning av pensjonskapital.<sup>5</sup> Når det gjelder undersøkelsen fra Konkurransetilsynet, kan slike sammenligninger mellom private leverandører av pensjonsordninger og leverandører av sterkt standardiserte, offentlige tjenstepensjonsprodukt, være problematiske å konkludere ut fra, men tallmaterialet tyder på at ordninger i pensjonskasser har lavere kostnader enn ordninger i forsikringsselskaper. De betydelige kostnadsforskjellene mellom leverandørene tyder først og fremst på at det er stordriftsfordeler i forvaltningen av pensjonsordninger.

Kapitalforvaltnings- og administrasjonskostnadene (prisene foretakene må betale) til norske foretak i 2006, var lavere for foretak med flere ansatte. I tillegg var kostnadene lavere for foretak som deltok i ordninger for felles innkjøp av pensjonsprodukter enn for foretak som ikke var med i slike innkjøpsordninger. NHOs innkjøpsordning er den største av ordningene som ble etablert i forbindelse med at tjenstepensjon ble obligatorisk i 2006, og prisene for administrasjon og forvaltning til deltakende foretak her synes å være betydelig lavere enn i andre (mindre) innkjøpsordninger. For utvalget er dette en klar følge av at koordinerte innkjøp gir økt forhandlingsstyrke på etterspørselssiden, og således lavere priser til foretakene.

Videre etablering av frivillige innkjøpsfelleskap kan for foretakene være en god strategi for å oppnå bedre betingelser i pensjonsmarkedet. Et alternativ til dette kan være etableringen av pensjonsinnretninger på tvers av foretak, som fellespensjonskasser, som kan gi kostnadsgevinster fra stordrift innen administrasjon og kapitalforvaltning. På den annen side kan konkurranseelementet ved slike løsninger svekkes, og således også pensjonsleverandørenes motivasjon til utvikling og forbedring av kostnadseffektive løsninger. En tredje vei kan være en statlig organisert innretning, som den svenske Premiepensionmyndigheten (PPM), men en slik løsning er lite aktuell i Norge.

Stordriftsfordeler innebærer som nevnt at økt omsetning gir lavere enhetskostnader hos produsentene. Utvalget mener på bakgrunn av de refererte studiene at stordriftsfordeler lettere oppstår

når produkter og administrasjon forenkles og standardiseres, og at pensjonsleverandørene dermed bør kunne operere med lavere priser når foretak samordner sine pensjonsordninger og produktinnkjøp, for eksempel gjennom felles innkjøpsordninger eller ved etableringen av fellesordninger (jf. avsnitt 7.1). Eksistensen av stordriftsfordeler i produksjonen, for eksempel ved en høy grad av produktstandardisering, i kombinasjon med økt forhandlingsstyrke på etterspørselssiden, kan etter utvalgets oppfatning presse markedsprisene ned. Trolig er det rom for at en mer balansert markedsituasjon (mellom pensjonsleverandører og -kunder) kan gi økt konkurranse mellom leverandørene, og for at (nye) stordriftsgevinster i større grad kan komme foretakene (kundene) til gode gjennom lavere priser. Sterk konsentrasjon på etterspørselssiden (for eksempel ved få og store innkjøpsfelleskap) kan imidlertid også ha negative virkninger på konkurransesituasjonen i markedet, men dette er ikke vurdert nærmere av utvalget.

Utvalget viser til at foretakene og øvrige aktører i arbeidslivet har stort handlingsrom innenfor dagens lov- og avtaleverk til å innrette seg slik at reduserte priser og kostnader knyttet til tjenstepensjonsordningene, kan realiseres.

## 8.5 Sikkerhet for pensjonsmidlene

### 8.5.1 Generelt om sikkerhet for pensjonsmidlene

Det private tjenstepensjonssystemet i Norge karakteriseres av at pensjonslovene oppstiller krav til regelverk som definerer hvem som har rett til medlemskap i pensjonsordningene og til medlemmenes opptjening av pensjon. I foretakspensjonsloven og i innskuddspensjonsloven forutsettes det at foretakenes pensjonsforpliktelser overfor sine ansatte overføres til et forsikringsselskap eller pensjonsforetak (pensjonskasse, innskuddspensjonsforetak, bank eller forvaltningsselskap for verdipapirfond). I praksis skjer overføringen ved at foretakene betaler premie eller innskudd til pensjonsinnretningen. Når premie eller innskudd er betalt vil det som i utgangspunktet var foretakets pensjonsforpliktelse, overføres til pensjonsinnretningen.

Systemet beskrevet ovenfor innebærer at de skattefavouriserte pensjonsordningene i privat sektor er fullt fonderte pensjonsordninger, og fonderingen er foretatt i en pensjonsinnretning som er juridisk skilt fra foretakene, og som er underlagt regulering og tilsyn av norske myndigheter. I norsk sammenheng kan dermed spørsmålet om

5. Kostnadene ved forvaltning i en stor, statlig fondsløsning som den svenske PPM-administrerte ordningen, er imidlertid vanskelige å sammenligne med kostnadene ved forvaltning av mindre og private tjenstepensjonsordninger (som er det vanlige i Norge). I Norge er leverandørene av innskuddsordningers kostnader knyttet til utbetaling av pensjoner mv. dessuten inne i de rapporterte kostnadstallene.

pensjonsmidlenes sikkerhet reduseres til en vurdering av soliditeten til pensjonsleverandørene, siden utbetaling av pensjon ikke vil avhenge av utviklingen i det enkelte foretak hvor pensjonsrettighetene ble opptjent.

Reguleringen og tilsynet med pensjonsleverandørene skal bidra til å sikre at pensjonsleverandøren til enhver tid har tilstrekkelig betalingsevne og soliditet til å møte sine forpliktelser. En sentral forutsetning for dette er at foretakene i sin virksomhet tar høyde for de risikoer som er knyttet til avkastning på forvaltet kapital og til forsikringstakernes levetid, uføresannsynlighet mv.

### 8.5.2 Dagens soliditetssikringsystem

I henhold til innskuddspensjonsloven kan banker, livsforsikringsselskaper, innskuddspensjonsforetak, pensjonskasser og forvaltningsselskaper for verdipapirfond levere innskuddspensjon, mens bare livsforsikringsselskaper og pensjonskasser kan være leverandører av ordninger etablert etter foretaks-pensjonsloven. Pensjonsleverandører må ha konsesjon fra myndighetene og er underlagt langt strengere krav til kapital og forsvarlig drift enn andre foretak, jf. forsikringsvirksomhetsloven kapittel 6. Når det gjelder innskuddspensjon, garanterer ikke pensjonsleverandørene for et visst ytelsesnivå, men er bare forpliktet til å gi de ytelser som følger av innbetalt innskudd og avkastningen på dette. Regelverkets krav til fondering av forpliktelser vil dermed ikke innebære markedsrisiko for leverandører av innskuddspensjon på samme måte som for leverandører av pensjonsordninger i form av livsforsikring. Livsforsikringsselskaper må til enhver tid, i tillegg til å ha tilstrekkelig kapital til å oppfylle minstekrav til ansvarlig kapital (kapitaldekningskrav og solvensregler) og til å betjene ordinære gjeldsforpliktelser, oppfylle kravene til forsikringstekniske avsetninger.

Regelverket for forsikringsselskaper og pensjonsforetak (pensjonsleverandørene) ble endret ved lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv. (forsikringsvirksomhetsloven) og forskrift 30. juni 2006 nr. 869 til forsikringsloven (livsforsikring mv.), med virkning fra 1. januar 2008. De nye reglene medførte vesentlige endringer i rammebetingelsene for livsforsikringsvirksomhet i Norge, blant annet ble skillene mellom kundenes og selskapenes midler klarere, og selskapenes pris- og fortjenestestruktur ble lagt om. Det nye lov- og forskriftsverket bygget på utredning nr. 7 fra Banklovkommisjonen (NOU 2001: 24), og er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 74 (2003–2004).

Livsforsikringsselskaper skal prise sine tjenester slik at det er et rimelig forhold mellom den risiko som ved avtalene overføres fra forsikringstaker til forsikringsselskaper, og hva som er forsvarlig med hensyn til selskapenes økonomi og soliditet. For å sikre at selskapene skal kunne oppfylle de inngåtte forsikringsavtalene, oppstiller regelverket krav om at selskapene må ta seg tilstrekkelig godt betalt gjennom premieinnbetalingene fra kundene. Ved beregning av pensjonspremier nødvendige for å kunne levere en fremtidig pensjonsytelse, legges det til grunn en viss avkastning på de innbetalte premiene. Denne forutsatte avkastningen, omtalt som beregningsrenten, er en slags avkastningsgaranti fra pensjonsleverandøren til kundene. En høy beregningsrente gjør at det kan tilbys lave premier, men krever samtidig at livsforsikringsselskapet eller pensjonsforetaket må oppnå høy avkastning på pensjonskapitalen. Høy forventet avkastning henger i verdipapirmarkedene sammen med høy risiko på plasseringene, og for å unngå at det gjennom konkurranse om lave premier tas for høy risiko i forvaltningen av pensjonsmidlene, fastsetter myndighetene den høyeste tillatte beregningsrenten ut fra internasjonale regler.

Finansdepartementet satte i 2004, på grunn av nedgang i langsiktige statsrenter, ned beregningsrenten fra fire til tre prosent på alle nye og eksisterende pensjonskontrakter. Etter forskrift til forsikringsvirksomhetsloven fra 2006 er det Kredittilsynet som fastsetter maksimal beregningsrente, og for nye livsforsikringskontrakter ble renten samme år senket til 2,75 prosent. For videre opptjening på allerede etablerte kontrakter gjelder fremdeles en maksimal beregningsrente på tre prosent.

Pensjonsforpliktelser er, og skal føres som, gjeld i forsikringsselskapenes og pensjonsforetakenes regnskaper. For å holde seg innenfor lovkrav om fondering av forpliktelsene og øvrige kapitalkrav, må selskapene til enhver tid forholde seg til utviklingen i verdien av eiendelene på aktivasisiden. I henhold til forsikringsvirksomhetsloven §9–16 skal livsforsikringsselskapenes avsetninger til premiereserve for garanterte ytelser minst utgjøre forskjellen mellom kapitalverdien av selskapets fremtidige forpliktelser og kapitalverdien av fremtidige nettopremier. Nettopremier er innbetalte premier fratrukket administrative kostnader og forvaltningskostnader, mens «kapitalverdi» her refererer til nåverdien av fremtidige kostnader eller inntekter basert på forutsetninger om avkastning på pensjonskapitalen. Pensjonsforpliktelser neddiskontert med beregningsrenten utgjør dermed et gulv for tillatte kapitalavsetninger, og nivået på beregningsrenten sikrer både at selskapene

ikke setter premiene for lavt i forhold til de forpliktelser de tar på seg, og at de lovpålagte kapitalavsetningene er tilstrekkelige for å møte forpliktelsene.

Størrelsen på innbetalte pensjonspremier er som nevnt beregnet ut fra forutsetninger om at det oppnås en viss avkastning på kapitalen. Dersom pensjonsinnretningen ikke oppnår det garanterte avkastningsnivået, må pensjonsinnretningen i utgangspunktet selv dekke opp for manglende avkastning. Det er derfor svært viktig at livsforsikringsselskap og pensjonsforetak har tilstrekkelig store egne kapitalreserver til å møte denne risikoen. Manglende garantert avkastning ned til null prosent kan imidlertid i medhold av regelverket dekkes av de såkalte tilleggsavsetningene. Dette er avsetninger bygget opp av overskuddsavkastning på kundenes midler.

Samlet forvaltningskapital i forsikringsselskap og pensjonsforetak skal deles i tre hovedporteføljer med ulike forvaltningsregler. I henhold til forsikringsvirksomhetsloven § 9-7 skal kollektivporteføljen bestå av eiendeler som motsvarer avsetningene til dekning av kontraktsfastsatte pensjonsforpliktelser, investeringsvalgporteføljen av eiendeler til dekning av forpliktelser fra kontrakter med særskilt investeringsvalg, og selskapsporteføljen av eiendeler som motsvarer selskapets ansvarlige kapital og eventuell annen gjeld enn forsikringsforpliktelsene. Hovedporteføljene kan deles inn i flere underporteføljer.

Kollektivporteføljen dominerer aktivasiiden i selskapenes balanse, og forvaltningen av midlene her er underlagt særlig strenge regler om blant annet risikostyring og tillatte eiendeler. Midlene i investeringsvalgporteføljen skal plasseres i særskilte investeringsporteføljer for hver enkelt kontrakt, men er ikke omfattet av like strenge regler som kollektivporteføljen. Uttømmende krav til forvaltning av midlene i kollektiv- og investeringsvalgporteføljen er fastsatt i forskrift 17. desember 2007 nr. 1457 om livsforsikringsselskapers og pensjonsforetaks kapitalforvaltning. Når det gjelder selskapsporteføljen, skal denne forvaltes forsvarlig, men selskapene bestemmer utover dette hvordan midlene skal plasseres.

Livsforsikringsselskapenes risiko knyttet blant annet til forsikringstakernes levealder, ekteskaps hyppighet, antall barn og uføresannsynlighet kalles biometrisk risiko, og utgjør sammen med avkastningsrisikoen på forvaltet kapital det viktigste hensynet i livsforsikringsvirksomhet. Samtidig

som det nye regelverket for livsforsikring og pensjon ble satt i verk fra 1. januar 2008 ble også ny tariff for forsikringsselskapene innført, ut fra den såkalte K2005 (risikostatistikk), som erstattet den gamle K1963 som i mer enn 40 år ble benyttet av selskapene. De nye tariffene er sett med forutsetninger om biometrisk risiko og danner grunnlaget for livsforsikringsselskapenes premieberegning, gitt beregningsrenten for kapitalavkastning. K2005 ble utarbeidet av forsikringsselskapene i fellesskap gjennom Finansnæringens hovedorganisasjon, og fungerer i dag som et utgangspunkt for de enkelte selskapenes premie- og avsetningsberegninger.

De nye tariffene medførte en betydelig endring i forutsetningene for beregning av risiko ved pensjonsforpliktelser og tar hensyn til de store samfunns- og helsemessige endringene som har funnet sted mellom fastsettelsen av 1963-standard og den nye K2005 midt på 2000-tallet. Realistiske forutsetninger om biometrisk risiko er avgjørende for å sikre at selskapene fullt ut kan håndtere risikoene og forpliktelsene de tar på seg. Ved innføringen av K2005 ble kravene til de forsikringstekniske avsetningene til livsforsikringsselskapenes pensjonsforpliktelser endret, i tillegg til at premier og priser måtte justeres for å møte de nye og vesentlig høyere kravene til avsetninger.

### 8.5.3 Ivaretagelse av sikkerheten for pensjonsmidlene

Sikkerheten for pensjonsmidlene er i Norge ivare tatt for tjenstepensjonsordninger som etableres i medhold av foretakspensjonsloven eller innskuddspensjonsloven, ved at slike ordninger må være fullt ut fonderte og opprettet hos godkjent livsforsikringsselskap eller pensjonsforetak. I utvalgets utredningsmandat heter det at forslag fra utvalget må ivareta sikkerheten for pensjonsmidlene. Dette medfører at eventuelle regelendringer som kan åpne for nye typer skattefaviserte tjenstepensjonsordninger, eller nye måter å organisere slike ordninger på, må videreføre bestemmelser som skal trygge pensjonskapitalen og arbeidstakernes pensjonsrettigheter. Utvalget har derfor avgrenset sine drøftinger ved å legge til grunn at eventuelle nye typer pensjonsordninger skal være fullt ut fonderte, at pensjonsforpliktelser skal overføres til godkjente livsforsikringsselskap eller pensjonsforetak, og at soliditetssikringssystemet for disse institusjonene ligger fast.

## Kapittel 9

# Samlede vurderinger og nye modeller

I dette kapitlet samler utvalget sine vurderinger av forholdene for etablering av bredere pensjonsordninger i Norge. Dette i henhold til utvalgets mandat og ut fra drøftingene i kapittel 7 og 8. I tillegg skisserer utvalget ulike illustrerende alternativer for nye, «brede» måter å organisere tjenestepensjonssystemet på.

### 9.1 Vurderinger

I avsnitt 9.1.1 gjennomgås de konkrete forutsetninger (og endringsbehov) for å realisere bredere pensjonsordninger i det norske tjenestepensjonssystemet. I avsnitt 9.1.2 sammenfattes kort vurderingene av de sentrale hensyn opplistet i mandatet for utvalgets arbeid, før utvalget i avsnitt 9.1.3 drøfter de overordnede perspektivene som har ligget til grunn for utredningen.

#### 9.1.1 Om forutsetninger for bredere pensjonsordninger

Den nye alderspensjonen i folketrygden utløser et behov for tilpasninger eller endringer i tjenestepensjonssystemet i privat sektor. For myndighetene innebærer dette først og fremst at lovverket må endres. For foretakene og pensjonsinnretningene vil endringene innebære at pensjonsordningenes regelverk må endres, pensjonsinnretningene må legge om sine systemer, og de ansatte må informeres om endringene og konsekvensene av disse. Der ordningenes regelverk reflekterer avtaler med ansatte eller de ansattes organisasjoner, må også disse avtalene endres eller forståelsen av dem avklares i forhold til endrede betingelser. Det vil med andre ord uansett gjennomføres en betydelig omlegging av tjenestepensjonssystemet i det private arbeidsmarkedet.

For den voksende andel innskuddsordninger som er kommet de siste årene, er samkjøringproblemene med ny folketrygd små når det gjelder alderspensjon. Innskuddsordninger kjennetegnes ved alleårsopptjening, enkle premieberegningsregler og relativt enkel overføring av rettigheter ved jobbskifte. På den annen side kan graden av uføre-

dekning variere i slike ordninger. For de ytelsesbaserte ordningene er endringsbehovene større, og det må foretas omfattende regelendringer. Dette kommer i tillegg til de generelle utfordringene som er nevnt i utvalgets mandat.

Utvalget foreslår at bestemmelser om en ny opptjeningsmodell for alderspensjon i de skattefaviserte tjenestepensjonsordningene i privat sektor, jf. den skisserte hybridpensjonsordningen i avsnitt 7.3.4, utredes nærmere. Den opptjeningsmodellen som er beskrevet, er etter utvalgets vurdering godt tilpasset opptjeningsprinsippene for ny alderspensjon i folketrygden. Utvalget vil understreke at lovverket bør åpne for en stor grad av valgfrihet i forhold til utforming av nye hybridordninger, blant annet når det gjelder adgang til ønske om regulering av opptjente rettigheter. Foretak og arbeidstakere, samt deres organisasjoner, vil dermed kunne stå overfor et spekter av produktløsninger og vil dermed ha virkemidler til å finne både gode tilpasninger til ny folketrygd og løsninger på foretaks og ansattes pensjonsbehov og ønsker.

#### *Fellesordninger og fellesinnretninger*

Utvalget legger til grunn at dagens regulering i all hovedsak kan åpne for at foretak kan etablere fellesordninger, felles innkjøpsordninger, eller fellespensjonskasser. Det er derfor mulig å tilpasse seg slik at markedsmessige gevinster og eventuelle stordriftsfordeler knyttet til leveransen av pensjonsordninger kan hentes ut. Utvalget vil understreke at dette er av betydning for den enkelte foretak og av samfunnsøkonomisk betydning. Dette forsterkes ytterligere av at den samlede pensjonskapitalen vil øke sterkt i de private tjenestepensjonsordningene i årene som kommer.

En realisering av bredere pensjonsordninger utenfor innskuddspensjonsmarkedet, kan kreve at det åpnes for nye typer pensjonsordninger i lovverket. Utvalget anser at den foreslåtte hybride opptjeningsmodellen kan være egnet til dette formålet. Det kan dessuten være nødvendig å vurdere om innføring av en slik opptjeningsmodell vil kreve tilpasninger i regelverket for blant annet fellesordninger og for medregning av pensjonsrettigheter.

### *Modell for hybride tjenstepensjonsordninger*

Modellen for nye typer skattefavorederte tjenstepensjonsordninger omtalt i avsnitt 7.3.4, angir ordninger som etter norsk lovverk verken kan karakteriseres som innskuddsbaserte eller ytelsesbaserte. Pensjonsordninger etter den omtalte hovedmodellen vil på samme måte som ytelsesordninger til enhver tid definere medlemmenes opptjente pensjonsrettigheter, men samtidig vil foretakene løpende kunne kjøpe seg fri fra enhver forpliktelse for fremtidige pensjoner, som i innskuddsordninger. Opptjente pensjonsrettigheter vil etter denne modellen kun bli regulert hvis avkastning utover pensjonsordningens beregningsrente finnes som finansieringskilde. Den alternative hybridmodellen med fleksible premier og fleksibel regulering definerer rettigheter på tilsvarende måte, men rettighetsregulering vil være en funksjon av både avkastning og reguleringspremier. Denne modellen kan således sannsynligvis ikke håndteres regnskapsmessig som en innskuddsordning, slik hovedmodellen kan ved at de årlige premiene er faste og endelige.

De fleste nye tjenstepensjonsordninger som opprettes i privat sektor er innskuddsbaserte, og det er en tendens i retning av at foretak med sluttlønnbaserte tjenstepensjonsordninger omdanner disse til innskuddsordninger. Utviklingen kan etter utvalgets vurdering delvis forklares med at disse har lavere kostnader, er mer forutsigbare, og unngår de regnskapsmessige konsekvensene som sluttlønnbaserte ytelsesordninger har, jf. avsnitt 7.3.5. Det bør derfor raskt åpnes opp for opptjeningsmodeller som fremstår som alternativer til både de rene innskuddsordningene og de rene sluttlønnbaserte, ytelsesordningene.

Hybridordninger vil, i tillegg til å representere selvstendige tjenstepensjonsalternativer for foretakene, kunne supplere de eksisterende sluttlønnordningene i innfasingen av ny alderspensjon i folketrygden og ny AFP-ordning. Innføring av fleksibelt uttak i tjenstepensjonsordningene, vil særlig kunne representere en utfordring for de sluttlønnbaserte ytelsesordningene med lineær opptjening. Et mulig alternativ kan være at arbeidstakere med opptjente rettigheter i en sluttlønnordning går over til en hybrid ordning med fleksibelt uttak etter 62 år, uten at dette nødvendiggjør utstedelse av fripoliser. Med andre ord vil lineariteten stoppe ved første uttak etter 62 år. Den andelen av opptjent pensjon som medlemmet ønsker å ta ut kan gå til utbetaling, mens den videre opptjeningen skjer i en hybridordning. Løsningen vil kreve endringer i

foretakspensjonsloven, da slik omlegging i dag bare er regulert på pensjonsordningsnivå.

Foretakenes finansieringsansvar er etter utvalgets oppfatning sammenfallende for pensjonsordninger etablert som innskuddsordninger etter innskuddspensjonsloven, engangsbetalt alderspensjon etter foretakspensjonsloven, og ordninger etablert etter den foreslåtte hybride hovedtjenstepensjonsmodellen. Utvalget legger til grunn at den regnskapsmessige behandlingen av ordninger etablert etter denne modellen og den alternative modellen må utredes nærmere.

Idet ordninger etter hovedhybridmodellen, i likhet med ordninger etablert som engangsbetalt alderspensjon, vil finansieres med engangsinnbetalinger, kan det være aktuelt å skrive den foreslåtte modellen inn i foretakspensjonsloven. En viktig forskjell mellom de to modellene er imidlertid at engangsinnbetalinger etter hybridmodellen bestemmes av medlemmenes pensjonsopptjening det aktuelle året, og ikke av en innskuddspremieplan som i ordninger etter engangsbetalt alderspensjon. For utvalget fremstår ikke dette som et hinder for en utvidelse av foretakspensjonsloven, men det presiseres at de konkrete vurderinger på dette området overlates til eventuell lovutredning.

Utvalget ser for seg at medregning av pensjonsrettigheter og oppbygd pensjonskapital mellom pensjonsordninger, vil kunne oppfattes som mer relevant og attraktivt ved innføring av en ny opptjeningsmodell med egenskaper som skissert i avsnitt 7.3.4. Dette begrunnes først og fremst med at ny arbeidsgiver etter hovedmodellen ikke vil pådra seg forpliktelser om regulering av allerede opptjente rettigheter ved fremtidige lønnsøkninger, ved medregning av rettigheter mellom hybridordninger etter den nye modellen. Idet dagens regelverk for medregning i ytelsesordninger relaterer seg til tjenestetid i sluttlønnbaserte ytelsesordninger, vil de aktuelle bestemmelsene i foretakspensjonsloven måtte endres noe ved en eventuell innføring av den nye modellen.

Utvalget ser at en beregningsrente på null eller én prosent kan være bedre tilpasset hybride tjenstepensjonsordninger, siden reguleringsrisikoen i forhold til lønnsutvikling er lagt til arbeidstaker eller er delt mellom arbeidstaker og foretak, og det derfor vil avhenge av det løpende overskuddet om lønnsutviklingen kan følges. Hybride tjenstepensjonsordninger vil i så fall ligge nærmere innskuddsordninger i sin utforming. Utvalget har imidlertid ikke vurdert beregningsrentenivået nærmere, for eksempel i forhold til de virkninger ulike nivå vil kunne ha for arbeidstakere og foretak.



Samlet vurderer utvalget at de forhold som er beskrevet i kapittel 7 og for øvrig i utredningen, herunder sammenhengen mellom regnskapsmessig behandling av pensjonsordninger og omdanning fra ytelsesordninger til innskuddsordninger, gir grunnlag for en forholdsvis rask utredning og vedtak av den foreslåtte opptjeningsmodellen. Det er avgjørende både for leverandører og foretak at disse regelverksendringene samkjøres med tilpasningene til ny folketrygd for å få en enklest mulig tilpasning og overgang.

Utvalgsmedlemmene Erik Orskaug og Pål Einar Skarsbak anfører i en særmerknad til avsnittet om hybridordninger, blant annet at en omdanning av de tradisjonelle nettoordningene til hybride tjenstepensjonsordninger vil overføre risiko knyttet til reguleringen av tidligere avsatte midler fra arbeidsgiver til arbeidstaker, og at arbeidstakere med stigende inntekt vil tape og ytelsene vil kunne bli lavere, jf. avsnitt 7.3.6.

#### *Overgangsregler*

Den foreslåtte opptjeningsmodellen er godt tilpasset ny alderspensjon i folketrygden. Dette tilsier at den bør være tilgjengelig ved innføringen av andre endringer som skal tilpasse alderspensjon i tjenstepensjonsordningene til den nye folketrygden. Dette vil være administrativt forenkling for foretakene og pensjonsinnretningene, og dessuten redusere usikkerheten hos de ansatte med hensyn til fremtidig pensjon.

Utvalget vil i denne sammenheng særlig peke på at regjeringen i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) foreslår at personer født fra og med 1954 til og med 1962 får beregnet sin alderspensjon med andeler fra dagens og ny alderspensjon, og at personer født henholdsvis før og etter disse årene i sin helhet skal få beregnet alderspensjonen i tråd med henholdsvis dagens og nytt alderspensjonsregelverk i folketrygden. Dette tilsier at det vurderes overgangsregler for tjenstepensjonsordningene i privat sektor – ikke bare ut fra det hensyn at tjenstepensjonsordningene skal tilpasses ny folketrygd – men også slik at tjenstepensjonene tilpasses den enkelte alderskohorts folketrygd i en overgangsfase. Det vil for eksempel være mulig å ha parallelle ordninger i et foretak basert på ulike aldersgrupper. Et foretak vil dermed kunne ha to tjenstepensjonsordninger, hvor den ene ordningen vil sikre eksisterende rettigheter på overgangstidspunktet, mens den andre ordningen kan bygge på de nye opptjeningsprinsippene. Utvalget legger til grunn at opptjente rettigheter til en hver tid vil være tilstrekkelig sikret.

Slike overgangsregler vil være viktige for å få til en praktisk tilpasning i det enkelte foretak, og en tilpasning som sikrer at særlig eldre arbeidstakere ikke uforholdsmessig taper pensjonsrettigheter ved en overgang.

Utvalget legger videre til grunn at omlegging fra ytelsesordninger vil kunne foretas innenfor foretakspensjonsloven § 15-5, som angir de bestemmelser som gjelder ved omdanning og omlegging til annen foretakspensjonsordning. Bestemmelsens første ledd lyder:

«Omdanning av pensjonsordning med ytelsesbasert alderspensjon til en ordning med engangsbetalt alderspensjon, eller omvendt, gjennomføres ved at det blir foretatt nødvendige endringer i regelverket og pensjonsplanen.»

Endringer i pensjonsordningens regelverk innebærer at forsikringsavtalen endres med tilhørende vilkår og pensjonsplan. I lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 20 (2000–2001), presiseres det at det er tilstrekkelig med en regelverksendring ved omdanning fra ytelsesbasert til engangsbetalt alderspensjon, og omvendt. Ved omlegging (omdanning) fra ytelsesbasert til engangsbetalt alderspensjon, vil de opptjente rettighetene fra den ytelsesbaserte alderspensjonen være uberørt av endringen i regelverket. Allerede opptjente rettigheter er sikret gjennom den premiereserve som allerede er oppspart.

Fordelen med en slik løsning er at utstedelse av fripoliser kan unngås, og således de økonomiske og administrative konsekvenser som kan følge av fripoliseutstedelse. Utvalget forutsetter dermed at prinsippene for omleggingen også vil kunne anvendes på opptjent alderspensjon i en pensjonsordning etter den skisserte hovedhybridmodellen i avsnitt 7.3.4.

#### *Forholdsmessighet*

Etter innskuddspensjonsloven kan innskuddet for hver enkelt arbeidstaker maksimalt utgjøre fem prosent av den del av arbeidstakerens lønn som overstiger én G, og åtte prosent av den del av arbeidstakerens lønn som ligger mellom seks og tolv G. Skal innskuddspensjonsordninger benyttes til å oppfylle kravene i lov om obligatorisk tjenstepensjon, må innskuddene for den enkelte arbeidstaker utgjøre minst to prosent av lønn mellom én og tolv G.

Innenfor nevnte innskuddsgrenser står det enkelte foretak fritt til å fastsette hvilke innskuddsatser som skal anvendes i ordningen. De prinsip-

per om likebehandling og forholdsmessighet som er innarbeidet i de norske tjenstepensjonslovene for privat sektor, innebærer imidlertid at alle ansatte skal ha lik rett til medlemskap i ordningen, og at innskuddsatsene skal gjelde likt for alle grupper av ansatte, uavhengig av for eksempel kulturell bakgrunn, kjønn og alder. Tilsvarende krav om likebehandling og forholdsmessighet gjelder i pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven.

Frem til kravet om lineær opptjening ble lovfestet som opptjeningsprinsipp i foretakspensjonsloven, var det vanlig at opptjeningen ble beregnet slik at en uforholdsmessig stor andel av full pensjon ble tjent opp og finansiert i de siste år før pensjonsalder. Kravet om lineær opptjening som ble lovfestet i foretakspensjonsloven, har i stor utstrekning korrigert dette forholdet, slik at opptjeningen fordeles jevnere over tjenestetiden.

Også etter at linearitetsprinsippet ble innført er det slik at økningen i opptjent pensjon som følge av lønnsøkning til arbeidstakeren i de sluttlønsbaserte ordningene blir større jo lenger tjenestetid arbeidstakeren har i ordningen. Som følge av dette antar utvalget at eldre personer med lang tjenestetid og forventninger om ytterligere lønnsvekst frem til pensjonsalder, kan komme relativt lite gunstig ut dersom foretaket legger om fra en sluttlønsbasert ytelsesordning.

Hvis prinsippene om forholdsmessighet mellom innskuddene til ulike grupper av ansatte kan medføre en, fra både foretakenes og arbeidstakerens side, uønsket forringelse av pensjonsordningenes sjenerøsitet for arbeidstakere med lang tjenestetid ved omdanning fra ytelsesordning til innskuddsordning, kan det være behov for å vurdere om foretaket skal gis adgang til å fastsette noe høyere innskuddssatser for de aktuelle gruppene av arbeidstakere ved slike omdanninger.

Etter gjeldende rett kan foretaket i innskuddsplanen fastsette et knekkpunkt ved 6 ganger grunnbeløpet (G), slik at innskuddssatsen for den del av medlemmets lønn som ligger mellom 6 og 12 G kan utgjøre inntil det dobbelte av den innskuddssats som gjelder for lønn mellom 1 og 6 G. Innskuddsatsene kan maksimalt være fem prosent for lønn opp til 6 G, og 8 prosent for den del av lønnen som overstiger 6 G. For den delen av lønnen som overstiger 12 G kan det ikke gis innskudd.

En nærmere vurdering av nye innskuddssatser ligger utenfor dette utvalgets mandat. Utvalget legger imidlertid til grunn at det i forbindelse med tilpasning av tjenstepensjonsordningene til ny alderspensjon i folketrygden, vil bli gjort en vurdering av hvordan eksisterende maksimalsatser og knekkpunkter mv. harmoniserer med alderspen-

sjonen i ny folketrygd, og om det eventuelt bør foretas endringer. I en slik vurdering antar utvalget at det kan være aktuelt å legge vekt blant annet på at den del av arbeidstakers inntekt som overstiger 7,1 G, ikke gir rett til opptjening av alderspensjonen verken i folketrygden eller i AFP-ordning. Utvalget vil for øvrig peke på de illustrerende beregninger av kompensasjonsnivå og premienivåer som er gjort i kapittel 7 og i avsnitt 9.2.

#### *Avtalefestet pensjon*

Vurderingen av tjenstepensjonene fremover vil også kunne gjøres i sammenheng med den nye ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor. Vedtektene for denne fastsettes av partene. En viktig forskjell mellom AFP og øvrige alderspensjonsytelser, er at arbeidstakere som slutter før fylte 62 år gir avkall på sine opptjente pensjonsrettigheter.

#### **9.1.2 Om sentrale hensyn**

Utvalget sammenfatter her vurderingene fra drøftingen i kapittel 8 om de sentrale hensyn, som ligger til grunn for utvalgets konklusjoner, jf. mandatet (avsnitt 2.1) punkt 3.

#### *Bedre innflytelse for partene i arbeidslivet*

Utvalget har ikke vurdert om bedre innflytelse for arbeidstakerne bør søkes oppnådd gjennom ny lovregulering, og økt innflytelse kan i utgangspunktet oppnås gjennom flere ulike tiltak som utvalget ikke har vurdert nærmere. Utvalget bemerker imidlertid at bedret innflytelse for arbeidstakerne generelt kan oppnås gjennom retten og plikten til drøfting.

Utvalget vurderer at innflytelse over etablering og endring av pensjonsordninger kan kobles til tariffavtale, i den grad arbeidsgiver- og arbeidstakersiden enes om dette. Beslutninger om tjenstepensjoner kan om ønskelig legges til lønnsforhandlinger lokalt eller sentralt, og dermed til det eksisterende avtaleverket, slik at pensjonskostnadene kobles til direkte lønn. En slik eventuell prosess må partene i arbeidslivet selv stå for, og den kan tenkes knyttet til fordelingen av risiko mellom arbeidstakere og foretak. Det må også ses hen til de utfordringer ved tariffavtalefesting som utvalget har skissert i avsnitt 8.1.3, blant annet knyttet til lovkrav om forholdsmessighet og likebehandling av ansatte innen foretak.

Et bedret samspill mellom partene i arbeidslivet om tjenstepensjon, vil kunne bidra til økt kom-

petanse om pensjonsspørsmål, som igjen kan bidra til økt innflytelse og påvirkningsmuligheter fra arbeidstakere og foretak overfor pensjonsleverandører, myndighetene og andre.

Det understrekes at de samlede virkningene for foretak, arbeidstakere og pensjonsleverandører av en eventuell strukturell omlegging i retning av tariffavtalefesting av pensjonsordninger, ikke er vurdert av utvalget.

Hybridmodellen kan utformes slik at risikoen enten overføres til (eller beholdes hos) arbeidstaker eller fordeles mellom arbeidstaker og arbeidsgiver på ulike måte. Etter utvalgets vurdering kan fordelingen av risiko mellom foretak og arbeidstaker bli et sentralt punkt i fremtidige pensjonsdrøftinger. En ordningstype som bygger på risikodeling mellom arbeidstaker og arbeidsgiver kan, etter utvalgets vurdering, i større grad enn en ordning der risikoen ensidig ligger på arbeidsgivers hånd, i prinsippet begrunne økt innflytelse fra arbeidstakersiden over pensjonsordningen.

#### *Økt bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier*

Utvalget anser at innskuddsordninger med opphørende ytelser har kjønns- og aldersnøytrale premier. Bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier øker dermed som følge av omdanninger fra ytelsesordninger til innskuddsordninger. Imidlertid kan denne utviklingen medføre større forskjeller mellom kvinner og menn med hensyn til antall år med tjenestepensjonsytelser relativt til antall år som pensjonist.

Utvalget har videre tatt utgangspunkt i at pensjonsordninger som deltar i fellesordning i medhold av forsikringsvirksomhetsloven kapittel 10A om utjevning av premieforskjeller, er en pensjonsordning med kjønns- og aldersnøytrale premier. Utbredelsen av dette premieberegningssystemet må kobles direkte til etableringen av eventuelle fellesordninger. Utvalget anser at lovverket tilrettelegger for kjønns- og aldersnøytrale premier og ser ikke behov for ytterligere reguleringstiltak.

Premieforskjellene mellom yngre og eldre arbeidstakere vil normalt være lavere i et system for opptjening av pensjon etter hybridmodellen enn i en tradisjonell ytelsesbasert sluttlønnordning. Dette skyldes at lønnsøkninger i sluttlønnbaserte opptjeningssystem gir opphav til økt pensjon, som skal finansieres over stadig kortere tidsperioder etter hver som medlemmet nærmer seg pensjonsalder. Denne effekten forekommer ikke i et opptjeningssystem etter den foreslåtte hybridmodellen eller en innskuddsmodell.

Siden kvinner har lengre forventet levealder enn menn, gir opphørende ytelser lavere premieforskjeller enn livsvarige ytelser. Etter gjeldende lovverk kan alderspensjon i en tjenestepensjonsordning opphøre tidligst etter 10 år, det vil si ved 77 år for de med pensjonsalder på 67 år. Det vises til foretakspensjonsloven § 5-1 og innskuddspensjonsloven § 7-3. Den gjennomsnittlige levealderen for kvinner og menn har økt, og ventes å øke ytterligere i årene fremover.

Av hensyn til at kvinner således ofte vil motta alderspensjon fra tjenestepensjonsordninger over relativt færre år av pensjonisttilværelsen enn menn, bør det vurderes om det er behov for å øke minstekravet i pensjonslovene til alderspensjonens varighet, eller alternativt å oppstille krav om at alderspensjonen må utbetales frem til en viss alder. Etter utvalgets vurdering vil dette kunne være til kvinnelige arbeidstakers fordel, særlig ved økt fleksibilitet og tidligere uttak av tjenestepensjon.

Alderspensjon over flere vil enten måtte innebære at en gitt pensjonskapital fordeles over flere år, slik at årlig pensjon blir lavere, eller at foretakene betaler mer inn til pensjonsordningen.

Utbetalingsperiodens minstelengde er angitt i den enkelte ordnings regelverk, og dersom lovkravet til minste utbetalingsperiode økes, vil dette innebære at regelverket i enkelte ordninger også vil måtte endres på dette punkt. Gjøres det ikke andre endringer i regelverket, vil lengre utbetalingsperioder i innskuddsordninger ha som konsekvens at den årlige alderspensjonen blir noe lavere. I ytelsesordninger vil økt utbetalingsperiode i pensjonsordningens regelverk øke foretakets premiekostnader hvis samme årlige ytelse skal utbetales over flere år. Alternativt kan de årlige ytelsene reduseres. Fordi forlengelsen bare vil ha praktisk betydning for en andel av medlemmene, og denne andelen avtar med høyere alder, vil den prosentvise kostnadsøkningen være lavere enn den tilsvarende prosentvise økningen i utbetalingsperioden.

Utvalget har ikke foretatt nærmere vurderinger av hvor mange pensjonsordninger og arbeidstakere som kan bli berørt av eventuelle krav om økt utbetalingslengde eller høyere opphørsalder. Slike forhold må vurderes nærmere i det videre arbeid med spørsmålet.

#### *Nøytralisere mobilitetsvirkninger*

Et todelt tjenestepensjonsmarked med innskuddspensjonsordninger i privat sektor og ytelsespensjonsordninger i offentlig sektor, som kan følge av dagens lovverk, avtaler og markedssituasjon, vil

videreføre de mobilitetsutfordringer beskrevet i avsnitt 8.3. Problemstillingene rundt opptjente rettigheter ved flytting mellom offentlig og privat sektor fortsatt vil være tilstede.

Eventuelle uønskede mobilitetsvirkninger kan reduseres ved at

1. det innføres mer ensartede produkter i hele tjenstepensjonsmarkedet, privat som offentlig,
2. opptjente rettigheter fra tidligere arbeidsforhold lettere kan medflyttes til ny ordning hos ny arbeidsgiver (for eksempel ved endrede medregningsregler), eller ved
3. større utbredelse av pensjonsordninger basert på alleårsopptjening.

Etter hver av disse vil opptjente pensjonsrettigheter i mindre grad bli påvirket av jobbskifter, men det vil fortsatt være mobilitetsvirkninger knyttet til pensjonsordningenes sjenerøsitet. Utvalgets skisserte hybridmodell for pensjonsopptjening, økt utbredelse av innskuddsordninger, samt regelendringer for ytelsesordninger, kan legge til rette for oppfyllelse av intensjonene i alle de tre punktene. En hybridmodell kan særlig fremme samspillet mellom pensjonsordninger etablert etter modellen, og mellom slike ordninger og ordninger etablert etter innskuddspensjonsloven og som engangsbetalt alderspensjon. Utvalget bemerker imidlertid at fordeler og ulemper for arbeidstakere og foretak, og konsekvenser generelt, av disse løsningene, ikke er utredet.

Å åpne for en ny form for «medregning» der pensjonskapitalbevis og fripoliser i større grad kan knyttes til kollektive tjenstepensjonsordninger, kan etter utvalgets vurdering være gunstig for arbeidstakermobiliteten. En slik adgang kan også gi rom for forenklinger og kostnadsbesparelser, men dette kan slå ulikt ut for den enkelte og for foretakene. Pensjonsspareavtaler etter lov om individuell pensjonsordning, kan i dag for eksempel tilknyttes kollektive pensjonsordninger, jf. loven § 4-1.

Utvalget bemerker dessuten at bredere organisering og leveranse, i henhold til utvalgets definisjon i avsnitt 7.1, av pensjonsordninger vil møte de sentrale mobilitetsutfordringer utvalget har pekt på.

#### *Lavere kostnader*

På bakgrunn av drøftingen i avsnitt 8.4, vurderer utvalget at stordriftsfordeler lettere oppstår når produkter og administrasjon forenkles og standardiseres, og at pensjonsleverandørene dermed bør kunne operere med lavere priser når foretak sam-

ordner sine pensjonsordninger og produktinnkjøp, for eksempel gjennom felles innkjøpsordninger eller ved etableringen av fellesordninger. Trolig er det rom for at en mer balansert markedssituasjon kan gi økt konkurranse mellom pensjonsleverandørene, og for at (nye) stordriftsgevinster i større grad kan komme foretakene til gode gjennom lavere priser. Sterk konsentrasjon på etterspørselsiden (for eksempel ved få og store innkjøpsfelleskap) kan imidlertid også ha negative virkninger på konkurransesituasjonen i markedet, men dette er ikke vurdert nærmere av utvalget. Utvalget bemerker dessuten at adgangen til å flytte fripoliser og pensjonskapitalbevis mellom pensjonsleverandører, den særnorske flytteretten, i dag bidrar til styrket konkurranse mellom pensjonsleverandørene.

Utvalget påpeker at erfaringer fra Norge tyder på at innkjøpsordninger og stordrift har gitt kostnadsfordeler. Koordinerte innkjøp gir økt forhandlingsstyrke på etterspørselsiden, og således lavere priser til foretakene. I tillegg viser internasjonale undersøkelser, jf. OECD (2008) og erfaringene fra den svenske PPM-administrerte ordningen, at det er betydelig rom for stordriftsfordeler og kostnadsbesparelser i pensjonsordninger, jf. avsnitt 8.4.

Foretakene og øvrige aktører i arbeidslivet, har stort handlingsrom innenfor dagens lov- og avtaleverk til å innrette seg slik at reduserte priser og kostnader knyttet til tjenstepensjonsordningene, kan realiseres.

#### *Ivaretakelse av sikkerheten for pensjonsmidlene*

Som beskrevet i avsnitt 8.5, anser utvalget at sikkerheten for pensjonsmidlene er ivaretatt i tjenstepensjonsordninger etablert i medhold av foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven, hovedsakelig ut fra gjeldende krav om at ordninger skal etableres hos pensjonsleverandører underlagt et forsvarlig soliditetssikringssystem, og at ordningene skal være fonderte. Utvalget har lagt til grunn at eventuelle regelendringer som skal åpne for nye typer skattefaviserte pensjonsordninger, eller nye måter å organisere slike ordninger på, må videreføre gjeldende bestemmelser som trykker pensjonskapitalen og arbeidstakernes pensjonsrettigheter.

Etter utvalgets vurdering, kan forsikringsvirksomhetslovens (og dens forskrifters) krav til fondering, soliditet og kapitalforvaltning, jf. avsnitt 8.5, uten endringer gjøres gjeldende for den foreslåtte hybride tjenstepensjonsmodellen fra avsnitt 7.3.2.

### 9.1.3 Om overordnede perspektiver

Utvalget oppsummerer her, med bakgrunn i drøftelsene i kapittel 7 og 8, de overordnede perspektivene og argumentene knyttet til bredere tjenestepensjonsordninger i det private arbeidsmarkedet i Norge. Dette som bakgrunn for vurderingen av ulike alternativer for bredere ordninger i neste avsnitt. Med bakgrunn i mandatet, jf. avsnitt 2.1.1, vil utvalget i avsnittet her peke på tre sett av perspektiver på bredere tjenestepensjonsordninger.

#### *Enkelthet*

Bredere tjenestepensjonsordninger med høy harmonisering eller standardisering av pensjonsprodukter, vil kunne bidra til økt enkelhet i det samlede pensjonssystemet. For det første er selve produktene som i hovedsak har vært drøftet, innskuddsordninger og hybride ordninger, i seg selv enkle å forstå og enkle å produsere. Utvalget vurderer at det for en rekke foretak og deres ansatte kan være avgjørende at det innenfor regelverket er anledning til å tilby enklere ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger for å kunne videreføre og fornye dagens ytelsesbaserte ordninger, for de som ønsker et alternativ til de innskuddsbaserte ordningene. Slike nye og enklere produkttyper kan, i den grad de raskt blir gjort tilgjengelig i markedet, også gi mange foretak mulighet til å tilpasse sine tjenestepensjonsordninger til den nye ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) og den nye alderspensjonen i folketrygden.

For det andre kan slike produkter bidra til enkelthet i det samlede pensjonssystemet, ved at de ulike typer av ordninger samspiller godt med hverandre og med øvrige pensjonsprodukter. Et av hovedprinsippene i den nye alderspensjonen i folketrygden er at det enkelte individ skal kunne fatte selvstendige beslutninger og foreta egne valg med hensyn til blant annet avgangsalder. Derfor er det viktig at pensjonssystemets ulike elementer (folketrygd, AFP og tjenestepensjon) samspiller på en slik måte at individuelle valg kan gjøres ut fra en rimelig grad av oversikt og kunnskap om hvordan systemet virker, og hvilke konsekvenser valgene har. Samtidig kan et bredere system basert på ordninger som i stor grad er standardiserte og/eller harmoniserte, bidra til at virkninger på pensjonsrettighetene ved jobbskifte vil bli lettere å forstå for den enkelte enn i dagens pensjonssystem.

For det tredje kan en slik forenkling av pensjonssystemet i kombinasjon med oppbyggingen og utvidelse av informasjons- eller pensjonsportaler, jf. kapittel 3.6, bidra til at den enkelte i betydelig

større grad vil kunne ha et praktisk grunnlag for innsyn og kunnskap om sine pensjonsrettigheter. Dermed skapes et praktisk beslutningsgrunnlag for ulike individuelle valg i løpet av yrkeskarrieren, herunder om pensjoneringstidspunkt, jobbskifter og eventuell kombinasjon av arbeid og pensjon.

For det fjerde kan organiseringen av bredere løsninger bidra til å forenkle det fremtidige systemet med fripoliser og pensjonskapitalbevis.

#### *Samfunnsøkonomisk effektivitet*

Samfunnsøkonomisk effektivitet avhenger av at samfunnets ressurser utnyttes på en best mulig måte. Et pensjonssystem med høy grad av samfunnsøkonomisk effektivitet vil, etter utvalgets oppfatning, innebære at systemet virker på en slik måte at ressursene anvendes på en effektiv måte i forhold til å produsere eller fremskaffe pensjonstjenestene, og at systemet er utformet slik at det har få eller ingen utilsiktede eller uønskede sidevirkninger, for eksempel på arbeidsmarkedets funksjonsmåte.

Et bredere tjenestepensjonssystem kan gi økt samfunnsøkonomisk effektivitet, ved at det kan oppstå samfunnsøkonomiske gevinster ved forenkling, stordriftsfordeler og en styrket etterspørselside i pensjonsmarkedet. En slik utvikling kan imidlertid gå på bekostning av produktvariasjonen i markedet, og således på valgfriheten til arbeidstakere og foretak. Utvalget har ikke vurdert eventuelle virkninger av at en omfattende sentralisering via tariffavtaler av brede pensjonsordninger, men dette kan medføre svekket konkurranse på leverandørsiden.

Forventninger om at bredere tjenestepensjonsordninger kan gi økt samfunnsøkonomisk effektivitet, kan for det første begrunnes med at foretakenes kostnader kan bli mer oversiktlige og forutsigbare, slik at foretakene lettere kan tilpasse seg på en best mulig måte over tid.

For det andre vil utformingen av pensjonssystemet påvirke arbeidsgivernes kostnader ved å ha tjenestepensjonsordninger. Bredere ordninger kan legge grunnlaget for lavere kostnader gjennom stordrift og innkjøpsfelleskap, jf. utvalgets drøfting i avsnitt 8.4. Samtidig ser utvalget at avtalefesting vil kunne gi enkeltforetak pensjonskostnader de på et selvstendig grunnlag ikke ville ha påtatt seg, jf. avsnitt 8.1.

For det tredje kan kostnadene til pensjon sees nærmere i sammenheng med kostnadene til direkte lønn, slik at totale lønnskostnader lettere sees i forhold til produktivitetsutvikling, markedsforhold og andre faktorer. Pensjonssystemets

utforming er slik sett koblet til den generelle lønnsdannelsen i arbeidsmarkedet. Denne koblingen kan foretas på ulike nivåer; sentralt, bransjevis og lokalt, med ulike virkninger.

For det fjerde kan organiseringen av bredere løsninger kunne redusere omfanget av fremtidig utstedelse av fripoliser og pensjonskapitalbevis, dersom pensjonskapital i større grad overføres fra én pensjonsordning til en annen ved skifte av arbeidsgiver.

For det femte er det av samfunnsøkonomisk betydning at sikkerheten for pensjonsmidlene er god, og at opptjente rettigheter således til en hver tid er tilstrekkelig fondert, jf. avsnitt 8.5. Utvalget understreker at en videreføring av regelverket og tilsynsoppgavene på dette området er svært viktig.

### *Samfunnspolitiske faktorer*

Utvalget anser at et mer helhetlig pensjonssystem der de ulike elementene spiller sammen på en god måte, også ivaretar pensjonspolitiske hensyn.

For det første vil bredere tjenestepensjonsløsninger kunne være et virkemiddel til å sikre arbeidstakere et rimelig samlet pensjonsnivå ved pensjonering. Summen av ytelsene fra folketrygden, avtalefestet pensjon og tjenestepensjon vil for store grupper gi et godt grunnlag for inntektssikring som pensjonist. Egne tjenestepensjonsbaserte risikoprodukter, som uførepensjonsdekninger, vil også ha samfunnspolitisk betydning.

For det andre er utformingen av tjenestepensjonssystemet en inntektspolitisk fordelingsmekanisme. Dette gjelder dels forskjeller i fremtidig forventet pensjonsnivå, og dels i hvilken grad den enkelte bærer risiko for svingninger i pensjonskapitalavkastningen. Bredere tjenestepensjonsordninger vil kunne styrke pensjonsrettighetene for enkelte grupper, og dermed bidra til å redusere inntektsulikhetene mellom fremtidige pensjonister. Imidlertid kan denne virkningen motvirkes av at økte lønns- og pensjonskostnader som kan påvirke etterspørselen etter arbeidskraft i økonomien. I den grad bredere ordninger knyttes til tariffavtaledekning, vil det dessuten kunne oppstå et markert fordelingsmessig skille i det private arbeidsmarkedet, jf. avsnitt 8.1. Utvalget ser at et hovedskille kan gå mellom arbeidstakere som er omfattet av både avtalefestet pensjon og supplerende tjenestepensjoner, og arbeidstakere som utelukkende er dekket av enkle innskuddsordninger i henhold til loven om obligatorisk tjenestepensjons minstekrav om to prosent sparing, jf. avsnitt 3.4.5.

For det tredje vil bredere pensjonsordninger være nært knyttet til demokrati- og innflytelses-spørsmål i arbeidslivet, jf. avsnitt 8.1. Drøfting og avtale- eller lovfesting kan gi den enkelte arbeidstaker eller deres organisasjoner innflytelse over innretning på og leveranse av tjenestepensjoner.

For det fjerde ser utvalget at det er et underliggende spørsmål om en større grad av parts- og avtaleinnflytelse ikke bare kan bidra til å styrke organisasjonene på begge sider, men også partsforholdet i seg selv. Dette spørsmålet er imidlertid komplisert idet en rekke foretak står utenfor det kollektive avtalesystemet. Således vil økt innflytelse via tariffavtale også kunne skape barrierer mot arbeidsgiverorganisering.

## **9.2 Modeller for bredere tjenestepensjonsordninger**

I mandatet for utvalgets arbeid, jf. avsnitt 2.1, bes

«utvalget skissere og vurdere ulike alternativer for å organisere et system for tjenestepensjonsordninger som fremmer følgende hensyn:

- Bedre innflytelse for arbeidslivets parter.
- Økt bruk av kjønns- og aldersnøytrale premier.
- Enklere skifte av stilling/arbeidsgiver uten ulempe for pensjonsopptjeningen (mobilitet i arbeidslivet).
- Lavere driftskostnader.
- Sikkerheten for pensjonsmidlene må ivaretas.»

I tillegg skulle de nåværende økonomiske rammene legges til grunn. Utvalget vil på denne bakgrunn ikke legge frem konkrete forslag til bredere pensjonsordninger, men vil på prinsipielt grunnlag vurdere og skissere hvordan bredere ordninger kan realiseres innenfor norsk pensjons- og arbeidslivspolitisk tradisjon. Nedenfor diskuteres først et par løsninger som etter utvalgets oppfatning ikke kan eller bør gjennomføres nå, og deretter diskuteres illustrasjoner av to alternativer for bredere pensjonsordninger som utvalget har valgt å belyse nærmere.

### **9.2.1 Lovpålagte bredere pensjonsordninger**

Som nevnt blant annet i avsnitt 8.1, har ikke utvalget vurdert om bredere pensjonsordninger bør søkes oppnådd gjennom endringer i lovverket, men finner det likevel nyttig å kort drøfte et par alternativer i denne retning.

### Ny obligatorisk tjenestepensjon

Bredere tjenestepensjonsordninger kan i utgangspunktet tenkes realisert ved å endre kravene i lov om obligatorisk tjenestepensjon, slik at alle foretak pålegges å ha samme type tjenestepensjonsordning, med hensyn til rettighetsopptjening og ytelsesnivå, og at OTP-loven således ikke kun oppstiller minstekrav til de enkelte ordningene.

En enkel måte å gjøre dette på kunne vært å pålegge alle foretak, som oppfyller visse kriterier, å ha en innskuddsbasert tjenestepensjonsordning med for eksempel to prosent (av årlig lønn) sparing.

En slik lovendring ville i praksis slå bena under eksisterende, ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger i mange foretak, ikke bare fordi foretakene måtte hatt innskuddsordninger, men også fordi det samlede kompensasjonsnivået (summen av alderspensjon fra folketrygden og ytelser fra innskuddsordning) for mange arbeidstakere ville blitt relativt høyt. For arbeidstakere i foretak omfattet av ordningen med avtalefestet pensjon, ville kompensasjonsnivået blitt enda høyere.

En fordel med en slik løsning kunne vært innføringen av en enkel og standardisert tjenestepensjon for alle arbeidstakere i privat sektor, i tråd med de innskuddsbaserte tjenestepensjonsordningene som allerede omfatter omkring 900 000 arbeidstakere (jf. kapittel 4). En ulempe kunne vært en *de facto* politisk bestemt lukking av frivillige, ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger, og dermed en overføring av all avkastnings- og forsikringsrisiko til arbeidstakerne. Slik politisk styring ville langt på vei bryte med prinsippet om selvregulering i den norske arbeidslivsmodellen. Det ville i en slik løsning heller ikke ligge særlige mekanismer for økt innflytelse fra arbeidslivets parter (i tråd med mandatet), og realisering av kostnadsgevinster ville vært betinget av etablering av for eksempel felles innkjøpsordninger blant foretakene og ville ikke fulgt direkte av lovreguleringen.

### Statlig fellesordning

Et tenkt alternativ til modellen ovenfor, kunne vært en mer omfattende statlig, fondert fellesordning, hvor foretakene ved lov ble pålagt å innbetale pensjonspremie til en statlig pensjonsenhet, for eksempel Arbeids- og velferdsetaten eller et nyetablert offentlig forvaltningsorgan. Den statlige fellesordningen kunne i prinsippet bygge på ulike typer pensjonsordninger, både innskuddsbaserte (som i den svenske premiepensjonsordningen) og

ytelsesbaserte (som alderspensjonen i folketrygden).

Fordeler med en slik løsning vil være høy grad av standardisering, enkelhet, samt mulighet for å realisere betydelige stordriftsfordeler. I praksis ville dette vært en fondert tilleggsordning til alderspensjonen i folketrygden. Ulempene kunne vært at foretakene ble pålagt store kostnader uten kobling til lønnsdannelsen i arbeidsmarkedet, i tillegg til at premiene i en slik fellesordning ville vært å betrakte som skatt og ikke som pensjonspremier.

Det kan være gode argumenter for en statlig ordning. En nærmere drøfting av en eventuell statlig ordning faller imidlertid utenfor utvalgets mandat, som omtaler «alternativer for å organisere et system for tjenestepensjonsordninger». En statlig fellesordning ville vært å regne som en del av det offentlige sosialforsikringssystemet.

### 9.2.2 Brede tjenestepensjonsordninger i arbeidslivet

Prinsipielt kan en videre utvikling mot bredere tjenestepensjonsordninger som drøftet i kapittel 7, skje på flere måter. For å oppnå de fordeler som kan realiseres ved bredere tjenestepensjonsordninger, vurderer utvalget at de sentrale forhold er

- om utviklingen skal skje frivillig i form av foretaksdrevne tilpasninger eller ved tariffavtale,
- hvilke pensjonsytelser de bredere tjenestepensjonsordningene skal omfatte,
- om leveransen skal organiseres som innkjøpsfelleskap, fellespensjonskasser eller på annen måte, og hvordan dette kan påvirke foretakenes pensjonskostnader.

Utvalget skisserer nedenfor to modeller med bredere tjenestepensjonsordninger som representerer ytterpunkter i sin utforming. Hensikten er å illustrere virkningene av ulike bredere ordninger for foretak og arbeidstakere, og dermed hvordan slike ordninger kan utformes forskjellig, blant annet når det gjelder type produkt og når det gjelder fordeling av avkastnings- og forsikringsrisiko mellom foretak og arbeidstakere. Ytelsesnivåene i tabellene nedenfor er ikke utvalgets anbefalinger, men følger av illustrerende parametre. Det kan tenkes en rekke mellomvarianter mellom de to skisserte modellene.

Modellene er i samsvar med utvalgets mandat ved at de vil kunne sikre bedre arbeidstakerinnflytelse, bedre tilrettelegging for mobilitet i arbeidslivet og økt kostnadseffektivitet. Videre er begge modellene basert på at tjenestepensjonsordning

gene vil supplere, og være tilpasset, AFP-ordningen i privat sektor.

Et nærliggende alternativ til de skisserte løsningene, kunne for øvrig vært en utvidet og fondert AFP-ordning i privat sektor. Dette kunne vært en enkel tilpasning til et ønske om bredere pensjonsordninger. Idet AFP-ordningen er omfattet av et eget tilskudd fra staten og underlagt egen lovgivning og forhandlinger mellom partene og staten, har ikke utvalget funnet det formålstjenelig å detaljere denne alternative tilnærmingen til bredde i tjenestepensjonssystemet.

#### Modell 1: Innskuddsordninger og innkjøpsfelleskap

En enkel modell for bredere tjenestepensjonsordninger bygger på innskuddsordninger. Utgangspunktet for illustrasjonen her er en innskuddsordning med tre prosent årlig sparing. Sammen med alderspensjonen fra folketrygden og ytelsene fra AFP-ordningen, vil en slik ordning gi arbeidstakere med inntekter opp til 7,1 G et relativt høyt pensjonsnivå. Videre kan flere foretak gå sammen i et innkjøpsfelleskap, og således oppnå «bredde» i form av mer eller mindre identiske, men uavhengige, tjenestepensjonsordninger.

I tabell 9.1 oppstilles kompensasjonsgrader i prosent av lønn, for folketrygd, AFP og innskuddsordning, gitt uttak ved fylte 62 år. Tallene er gjeldende for jevn inntekt under 7,1 G og varierende tjenestetid (som antas å være lik i folketrygden og i tjenestepensjonsordningen). Det er forutsatt at veksten i grunnbeløpet (G), og den individuelle lønnsveksten, er tre prosent hvert år. Pensjonskapitalen antas å gi en årlig avkastning på ett prosentpoeng ut over dette, det vil si fire prosent.

Et sentralt element ved modellen er at arbeidstakerne ikke vil ha noen form for garantert regulering av oppspart pensjonskapital i forhold til lønnsutviklingen, men vil få pensjonskapitalen regulert av avkastningen på midlene. For foretaket vil pen-

sjonskostnadene være forutsigbare (tre prosent av lønn) og det vil ikke oppstå krav om regnskapsføring som følge av endringer i forpliktelsene (slik tilfellet er med dagens ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger).

Ut fra de sentrale hensyn som tas opp i mandatet, og som drøftes i kapittel 8, vurderer utvalget følgende om en slik tilnærming til bredere tjenestepensjonsordninger:

1. Økt arbeidstakerinnflytelse kan, om partene ønsker det, oppnås gjennom tariffavtalefesting. Forankring i avtaleverket kan for eksempel sikre et minste spare- og forsikringsnivå for arbeidstakere i foretak som dekkes av avtalen. Enkeltforetakene må i så fall tilpasse sine pensjonsordninger (og leverandøravtaler) til slike minimumskrav. Foretak som ønsker å tilby sine ansatte høyere sparesatser vil stå fritt til det. Som påpekt i avsnitt 8.1.3, vil imidlertid økt tariffavtalefesting av tjenestepensjon reise visse utfordringer for foretakene.
2. Innskuddene i innskuddsordninger er kjønns- og aldersnøytrale, men med bakgrunn i utvalgets diskusjon i avsnitt 8.2, kan det være naturlig å vurdere minste tillatte pensjonsutbetalingslengde (som etter dagens lovverk er 10 år). Hvis det mellom partene er inngått avtale om pensjonsordning, kan spørsmål knyttet til kjønns- og aldersnøytralitet for øvrig håndteres av partene i fellesskap.
3. Skifte av stilling uten ulempe for pensjonsopp-tjeningen oppnås ved at opptjeningsprinsippene i den enkelte tjenestepensjonsordning samsvarer med opptjeningsprinsippene i folketrygden, AFP og andre tjenestepensjonsordninger innen leveransefellesskapet. Det vil ikke være nødvendig å utstede pensjonskapitalbevis når en arbeidstaker bytter jobb mellom foretak som omfattes av leveransefellesskapet, idet pensjonskapital kan flyttes mellom identiske, innskuddsbaserte pensjonsordninger.

Tabell 9.1 Kompensasjonsgrader – ytelser i prosent av lønn opp til 7,1 G, etter varierende tjenestetid og gitt uttak ved 62 år. Innskuddsordning med tre prosent innskuddssats, ett prosentpoeng årlig avkastning ut over G-vekst.

Pensjonsytelse\tenestetid	25 år	30 år	35 år	38 år
Folketrygd	25,50 %	30,60 %	35,70 %	38,80 %
Avtalefestet pensjon (AFP)	6,00 %	7,20 %	8,40 %	9,10 %
Innskuddsordning	5,60 %	6,90 %	8,30 %	9,10 %
Sum	37,10 %	44,70 %	52,40 %	57,00 %

Kilde: Egne beregninger.



4. Kostnadsgevinster realiseres gjennom etablering av innkjøpsfelleskap. Slike innkjøpsfelleskap øker etterspørselssidens forhandlingsstyrke i markedet, samtidig som standardiserte og enkle produkter gir grunnlag for stordriftsfordeler på leverandørsiden. Begge forholdene vil kunne redusere foretakenes pensjonskostnader.
5. Sikkerheten for pensjonsmidlene ivaretas ved at pensjonskapitalen vil være sikret hos pensjonsinnretningene, jf. avsnitt 8.5.

Hovedforskjellene mellom foretakenes pensjonsordninger i det private tjenstepensjonssystemet etter denne modelltilnærmingen, kan dels tenkes knyttet til om foretakene er omfattet av tariffavtale, særlig med hensyn til ulikheter i samlet ytelsesnivå for arbeidstakerne. Dels vil forskjeller også følge av at mange ikke er dekket av AFP-ordningen og dels av at mange arbeidstakere kun vil være omfattet av innskuddsordninger med to prosent spare-sats.

#### *Modell 2: Hybridordninger og fellespensjonskasser*

Et noe mer omfattende alternativ bygger på at foretakene etablerer hybride tjenstepensjonsordninger, etter modellen i avsnitt 7.3.4. Utgangspunktet for illustrasjonen her er en hybridordning som sikter mot et samlet ytelsesnivå ved fylte 62 år på 60 prosent av gjennomsnittslønn over yrkeskarrieren, gitt 35 års opptjeningsstid i både hybridordningen og folketrygden. Det følger at den årlige pensjonsrettighetsopptjeningen (gitt uttak fra fylte 62 år) i denne hybridordningen vil tilsvare 0,45 prosent av årets inntekt opp til 7,1 G, og 1,71 prosent av årets inntekt mellom 7,1 og 12 G. Siden det antas en mulig yrkeskarriere på 40 år ved fylte 67 år, vil hybridordningen dermed kunne være like god som eller bedre enn en tradisjonell ytelsesordning som sikter mot 66 prosent samlet pensjon ved 67 år, gitt jevn inntekt.

Leveransen antas organisert gjennom etablering av fellespensjonskasser på tvers av flere foretak. Det sentrale for «bredden» til tjenstepensjonsordningene, er at de inngår i et leveransefelleskap og er harmoniserte, med andre pensjonsordninger.

Videre kan lønnsregulering håndteres på ulike måter, for eksempel gjennom tilleggspremier fra foretakene dersom avkastningen på pensjonskapitalen ikke er tilstrekkelig til å følge lønnsutviklingen. En slik løsning vil imidlertid måtte medføre mer omfattende krav til regnskapsføring av pensjonsordningen, enn tilfelle vil være ved en inn-

skuddsordning eller en hybridordning uten en slik reguleringsgaranti fra foretakene. Det kan også etableres andre risikodelingsmekanismer og/eller fortløpende vurdere om pensjonsordningen skal tilføres midler hvis avkastningen enkelte år ikke er tilstrekkelig til å justere pensjonsrettighetene med lønnsutviklingen.

Vurderingene i forhold til den første modellen gjelder i stor grad også her:

1. Økt arbeidstakerinnflytelse kan, om partene ønsker det, oppnås gjennom tariffavtalefesting. Forankring i avtaleverket kan for eksempel sikre et ytelsesnivå på den årlige hybridoppsparingen for arbeidstakere i foretak som dekkes av avtalen. Enkeltforetakene må i så fall tilpasse sine pensjonsordninger til disse kravene. Foretak som ønsker å tilby sine ansatte høyere ytelsesnivå vil stå fritt til det. Som påpekt i avsnitt 8.1.3, vil imidlertid økt tariffavtalefesting av tjenstepensjon reise visse utfordringer for foretakene.
2. Ved tilpasning av lovverket for fellesordninger med premieutjevning til hybridmodellen, kan premiene i pensjonsordningene i fellespensjonskassen bli kjønns- og aldersnøytrale. Avhengig av utforming, kan dessuten premiene etter hybridmodellen være mer eller mindre aldersnøytrale innen den enkelte ordning. Hvis det mellom partene er inngått avtale om pensjonsordning, kan spørsmål knyttet til kjønns- og aldersnøytralitet for øvrig håndteres av partene i fellesskap. Ut fra drøftingen i kapittel 8 kan det tenkes at partene kan legge vekt på at det sikres livslange ytelser.
3. Skifte av stilling uten ulempe for pensjonsopptjeningen oppnås ved at opptjeningsprinsippene i den enkelte tjenstepensjonsordning samsvarer med opptjeningsprinsippene i folketrygden, AFP og andre tjenstepensjonsordninger i fellespensjonskassen. Etter hybridmodellen vil det ikke være nødvendig å utstede fripoliser eller pensjonskapitalbevis ved jobbskifte mellom foretak som har (mer eller mindre) identiske hybridordninger.
4. Kostnadsgevinster realiseres gjennom etablering av fellespensjonskasse for flere foretak. Videre vil standardiserte og enkle produkter i fellespensjonskassene kunne gir grunnlag for stordriftsfordeler, som igjen vil kunne redusere foretakenes pensjonskostnader. En fellespensjonskasse kan håndtere kapitalforvaltning, pensjonsutbetalinger, fripoliseforvaltning mv. selv, eller kjøpe disse tjenestene i markedet.
5. Sikkerheten for pensjonsmidlene ivaretas ved at pensjonskapitalen sikres i fellespensjonskas-

sen av soliditetssikringssystemet i lovverket, jf. avsnitt 8.5.

Tabell 9.2 viser kompensasjonsgradene i prosent av lønn, for folketrygd, AFP og hybridordning, gitt uttak ved fylte 62 år. Tallene er gjeldende for jevn inntekt under 7,1 G og varierende tjenestetid (som antas å være lik i folketrygden og i tjenstepensjonsordningen). De samme summerte kompensasjonsgradene vil også gjelde for inntekter mellom 7,1 og 12 G, etter hybridordningens forutsetning om en opptjeningsfaktor på 1,71 prosent av inntekt mellom disse grensene.

De gjennomsnittlige årlige kostnadene for de forskjellige elementene som inngår i den samlede pensjonsytelsen er tabulert i tabell 9.3 for tre alternative beregningsrenter: null, én og 2,75 prosent.<sup>1</sup> Lavere beregningsrente gir høyere premier (siden det da forutsettes lavere avkastning), men samtidig større rom for regulering av opptjente pensjonsrettigheter på grunnlag av pensjonsordningens kapitalavkastning. Alternativet med 2,75 prosent beregningsrente representerer den vanlige beregningsrenten i pensjonsleverandørenes premieberegninger, jf. avsnitt 8.5. Beregningsrente på null eller en prosent kan, som nevnt i avsnitt 9.1.1,

1. Med «gjennomsnittlig» menes her gjennomsnitt over yrkeskarrieren. Som diskutert i kapittel 7, vil imidlertid premienivå etter hybridordningen vil variere sterkt med den pensjonsforsikredes alder.

være bedre tilpasset hybride tjenstepensjonsordninger, siden reguleringsrisikoen i forhold til lønnsutvikling er lagt til arbeidstaker eller er delt mellom arbeidstaker og foretak. Lønnsregulering vil derfor avhenge av om løpende overskudd ut over beregningsrenten når opp til lønnsutviklingen.

Tabell 9.3 viser også at ytelsene fra AFP-ordningen eventuelt kan erstattes av en innskuddsordning på 2,6 prosent (eventuelt 3,8 prosent), og hybridordningen av en innskuddsordning på 4,9 prosent (eventuelt 7,1 prosent), avhengig av hvilken beregningsrente som er lagt til grunn. Samlet blir dette 7,5 prosent (eventuelt 10,9 prosent). Beregningen viser dermed at det selv for inntekter under 7,1 G, kan være behov for utvidede innskuddsmuligheter i forhold til dagens regelverk.

Tabell 9.3 gjelder for inntekt opp til 7,1 G. For å få et bedre bilde av kostnader for AFP og hybridordningen samlet, oppstiller tabell 9.4 de summerte, prosentvise kostnadene for AFP og hybridordningen, for inntekt mellom 7,1 G og 12 G. Tabellen viser igjen at forutsetningen om beregningsrente har stor betydning for det årlige kostnadsnivået. I tillegg viser beregningene at det for inntekter over syv G, kan være nødvendig med relativt høye innskuddssatser for foretak som ikke er dekket av AFP og som ønsker å tilby en relativt sjenerøs pensjonsordning for sine ansatte. Også

Tabell 9.2 Kompensasjonsgrader – ytelser i prosent av lønn opp til 7,1 G, etter varierende tjenestetid og gitt uttak ved 62 år. Hybridordning som sikter mot 60 prosent kompensasjon ved 62 år gitt 35 års tjenestetid.

Pensjonsytelse\tjenestetid	25 år	30 år	35 år	38 år
Folketrygd	25,50 %	30,60 %	35,70 %	38,80 %
Avtalefestet pensjon (AFP)	6,00 %	7,20 %	8,40 %	9,10 %
Hybridordning	11,30 %	13,50 %	15,90 %	17,10 %
Sum	42,80 %	51,30 %	60,00 %	65,00 %

Kilde: Egne beregninger.

Tabell 9.3 Gjennomsnittlige årlige kostnader i prosent av lønn opp til 7,1 G, for ulike pensjonselementer. Hybridordning med beregningsrente lik null, én og 2,75 prosent.

Pensjonsytelse\beregningensrente	0,00 %	1,00 %	2,75 %
Folketrygd	20,80 %	16,10 %	11,00 %
Avtalefestet pensjon (AFP)	4,90 %	3,80 %	2,60 %
Hybridordning	9,20 %	7,10 %	4,90 %
Sum	34,90 %	27,00 %	18,50 %

Kilde: Egne beregninger.

Tabell 9.4 Gjennomsnittlige årlige kostnader for AFP og hybridordning i prosent av årets lønn, for ulike lønnsnivå. Beregningsrente lik null, én og 2,75 prosent.

Lønn\ beregningssrente	0,00 %	1,00 %	2,75 %
7 G	14,10 %	10,90 %	7,50 %
8 G	16,40 %	12,70 %	8,70 %
10 G	20,10 %	15,50 %	10,60 %
12 G	22,60 %	17,40 %	11,90 %

Kilde: Egne beregninger.

for denne modellen vil hovedforskjellen være knyttet til ulikheter i samlet ytelsesnivå for arbeidstakere i foretak som er dekket av tariffavtale og de som er ansatte i foretak som ikke er dekket.

## Kapittel 10

# Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget tilrår at en ny type skattefavorisert tjenestepensjonsordning, en hybridmodell, utredes nærmere, jf. avsnitt 9.1.1. Den skisserte modellen er godt tilpasset de nye opptjeningsprinsippene i folketrygdens alderspensjon. Dette tilsier at modellen bør utredes med sikte på en eventuell innfasing sammen med andre regelverksendringer som skal tilpasse alderspensjon i de private tjenestepensjonsordningene til den nye alderspensjonen i folketrygden.

Utvalget ser dessuten at det kan være aktuelt å vurdere de maksimale innskuddssatsene i innskuddspensjonsordninger etter skatteloven, hvis dagens maksimalsatser for arbeidstakere med lang tjenestetid kan medføre uønsket forringelse av pensjonsordningers sjenerøsitet ved omdanning fra ytelsesbaserte til innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger. Utvalget tilrår at dette spørsmålet omfattes av ovennevnte utredning.

Utvalget tilrår også at det utredes nærmere om minstekravet (i foretakspensjonsloven § 5-1 og innskuddspensjonsloven § 7-3) til opphørende alderspensjons varighet i tjenestepensjonsordninger bør økes, alternativt om det bør oppstilles krav om at alderspensjon må utbetales frem til en viss alder.

De foreslåtte lovutredningene forventes å legge beslag på noe forvaltnings- og utredningsmessig kapasitet hos myndighetene. Hvis tilrådingene fra eventuelle lovutredninger i hovedtrekk følger dette utvalgets vurderinger, jf. avsnitt 9.1, forventes det at videre ressursbruk hos myndighetene vil være nødvendig. I hovedsak vil dette gjelde

oppfølging av eventuelle nye tilrådninger gjennom lov- og forskriftsforslag.

De foreslåtte lovutredningene forventes ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser for private aktører. Regelverksendringer som kan følge av senere tilrådninger, basert på dette utvalgets forslag, vil imidlertid måtte medføre ulike konsekvenser for pensjonsinnretningene, foretakene og medlemmene av pensjonsordningene (arbeidstakerne). Utvalget legger til grunn at disse konsekvensene vil bli kartlagt og vurdert i forbindelse med eventuelle senere arbeid med konkrete lovforslag. Utvalget bemerker at endringene i folketrygden uansett vil utløse behov for endringer (tilpasninger) i det private tjenestepensjonssystemet. Særlig må pensjonsordningenes regelverk endres, pensjonsinnretningene må legges om sine systemer, avtaler om pensjon mellom partene i arbeidslivet må endres eller avklares, og arbeidstakerne må informeres om endringene og konsekvensene av disse. Ytterligere økonomiske og administrative konsekvenser for private aktører som følge av de regelverksendringer som dette utvalget foreslår utredet, anses således som begrensede.

Ved økt bruk av adgangen til å etablere og delta i innkjøpsfelleskap, fellesordninger og fellespensjonskasser, kan foretakene trolig oppnå økonomiske (og administrative) besparelser. Pensjonsinnretningene kan oppnå videre stordriftsfordeler, samtidig som en styrket etterspørselsside kan presse fortjenestemarginene ned.

## Litteratur

- Allen, S. G., Clarek, R. L. og McDermed, A. A. (2003). Pensions, Bonding and Lifetime Jobs. *Journal of Human Resources*, Vol. 28.
- Andrietti, V. (2001). Occupational Pensions and Interfirm Job Mobility in the European Union. Evidence from the ECHP Survey. CeRP Working Paper No. 5.
- Falch, N. S. (2008). Tjenestepensjon og mobilitet på arbeidsmarkedet. Frischsenteret. Rapport 2/2008.
- Finansinspektionen 2005:5 Livbolagens avgifter.
- Finansinspektionen 2008:17 Pensionsmarknad i forandring.
- Finanstilsynet (2006). Pensionsmarkedsrådets rapport om Unit Link i danske pensjonsordninger.
- Fløtten, T., Gautun, H. og Hippe, J. M. (1996). Som du sår skal du høste. Om tjenestepensjoner i offentlig sektor. Fafo-rapport 192.
- Gustman, A. L. og Steinmeier, T. L. (1993). Pension Portability and Labour mobility. Evidence from the Survey of Income and Program Participation. *Journal of Public Economics*, Vol. 50.
- Hippe J. M. og Veland, G. (2008). Når tjenestepensjon er obligatorisk – hva så? Omdanningen av det norske markedet for aktive tjenestepensjonsordninger, fripoliser og pensjonskapitalbevis. Fafo-rapport 2008:05.
- Hippe, J. M., Stokke, T. Aa. og Veland, G. (2006). Hvor kollektivt? Organisering av felles tjenestepensjonsordninger i det private arbeidsmarkedet. Fafo-notat 2006:26.
- Hughes, G. og McCormick, B. (1984). The Influence of pensions on Job Mobility. *Journal of Public Economics*, Vol. 23.
- Konkurransetilsynet (2004). Høring – NOU 2004: 1 – modernisert folketrygd. Brev 6. mai 2004 til Finansdepartementet.
- Konkurrencestyrelsen (2008). Konkurrenceredegørelse 2008.
- Midtsundstad, T. I. og Veland, G. (2006). Tjenestepensjonenes inntektsmessige betydning. Fafo-rapport 526.
- Nergaard, K. og Stokke, T. Aa. (2006). Organisasjonsgrader og tariffavtaledækning i norsk arbeidsliv 2004/2005. Fafo-rapport 518.
- NOU 2001: 24 Ny forsikringslovgivning. Utredning nr. 7 fra Banklovkommissjonen.
- NOU 2001: 27 Om kjønnsnøytralitet i pensjonsordninger i privat sektor.
- NOU 2003: 28 Kjønn- og aldersnøytralitet i kollektive pensjonsordninger. Utredning nr. 11 fra Banklovkommissjonen.
- NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida.
- NOU 2006: 12 Fellespensjonskasser
- OECD (2005). Pensions at a Glance: Public Policy across OECD Countries. 2005 Edition.
- OECD (2008). Private pension Outlook 2008.
- OECD (2009). Draft Recommendation of the Council on Core Principles of Occupational Pension Regulation.
- OfTP-utvalget (2009). Rapport om offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Pensionsmarkedsrådet (2003). Større valgfrihet i pensjonsopsparingen.
- Pensionsmarkedsrådet (2006). Pensionsmarkedsrådets rapport om Unit Link i danske pensjonsordninger.
- Ponds, E. og van Riel, B. (2007). Pining hopes on hybrid pension plans. IPE Netherlands.
- PPM (2005). Redegørelse för Premiepensionsmyndighetens arbete med kostnadseffektivitet.
- PPM (2007). Förslag till ändringar i premiepensionssystemet.
- PPM (2008). Redovisning av Premiepensionsmyndighetens arbete med kostnadseffektivitet.
- PPM (2009). Årsredovisning för Premiepensionsmyndigheten avseende år 2008.
- Rabe, B. (2006). Occupational Pensions, Wages and Job Mobility in Germany. ISER Working paper 2006-4.
- Veland, G. (2004). Fornyelse av folketrygden. Det kompliserte forholdet mellom folketrygd og tjenestepensjon. Fafo-rapport 457.
- Veland, G. (2006). Skattefavorisert pensjonssparing. Arbeidsgiver- eller arbeidstakerinnskudd? Fafo-notat 2006:20.
- Veland, G. (2008). Tjenestepensjonsordningene i Norge. En undersøkelse av status og utviklingstrekk i privat sektor. Fafo-rapport 2008:23.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003). Større valgfrihet i pensjonsopsparingen.

## Vedlegg 1

# Mobilitetseffekter i dagens tjenstepensjonssystem

### Typeeksempler

I avsnitt 8.3 ble det drøftet hvordan jobbskifter generelt kan påvirke individuelle pensjonsrettigheter. I dette vedlegget eksemplifiseres slike mobilitetsvirkninger og de mekanismer som trer i kraft når arbeidstakere skifter stilling én eller flere ganger i løpet av yrkeskarrieren. Det tas utgangspunkt i to ulike karriereveier:

**Karrierevei 1:** Arbeidstakeren er ansatt i det samme foretaket hele yrkeskarrieren, fra 27 til 67 år, og omfattes av en ytelsesordning som sikter mot 66 prosent av sluttlønnen i samlet pensjonsytelse (inkludert alderspensjon fra folketrygden).

**Karrierevei 2:** Arbeidstakeren skifter jobb tre ganger i løpet av yrkeskarrieren og står tilsluttet fire ulike ytelsesordninger som sikter mot 66 prosent av sluttlønnen i samlet pensjon (inkludert alderspensjon fra folketrygden), jf. tabell 1.1.

Etter karrierevei 1 vil arbeidstakeren få 66 prosent (tilsiktet nivå) av sluttlønnen i pensjon, forutsatt 30 års opptjening og medlemskap i foretakets pensjonsordning ved oppnådd pensjonsalder. Hvis arbeidstakeren følger den alternative karrierevei 2 og skifter jobb tre ganger i løpet av yrkeskarrieren, vil samlet pensjon ved pensjonsalder tilsvare summen av opptjente rettigheter (pensjonsbrøker) i de fire pensjonsordningene vedkommende har vært

Tabell 1.1 Ansettelsestid i ulike jobber for arbeidstakeren etter karrierevei 2, samt pensjonsopptjening (pensjonsbrøk) etter hvert ansettelsesforhold.

	Ansettelsestid	Pensjonsbrøk
Jobb 1	Fra 27 til 29 år	3/40 av lønn ved jobbskifte
Jobb 2	Fra 30 til 39 år	10/37 av lønn ved jobbskifte
Jobb 3	Fra 40 til 49 år	10/30 av lønn ved jobbskifte
Jobb 4	Fra 50 til 67 år	18/30 av sluttlønn som 67-åring

medlem i, jf. tabell 1. Summen av disse opptjeningsbrøkene blir om lag 1,28, og innebærer at arbeidstakerens samlede (tilsiktede) pensjonsytelse vil utgjøre vel 84 prosent av summen av «sluttlønnene» ved endt arbeidsforhold i de fire stillingene (66 prosent ganget med 1,28). Det ses bort fra lønnsvekst.

Tas det hensyn til lønnsvekst og avkastning på fripoliser (som utstedes etter endt arbeidsforhold og baseres på lønnen på dette tidspunkt), blir nivået på den samlede pensjonsytelsen usikkert. Dersom den årlige avkastningsreguleringen av fripolisene tilsvarer den årlige lønnsveksten, kan imidlertid nivået på pensjonsytelsen, nå målt i prosent av sluttlønn ved 67 år, bli omtrent som ovenfor, det vil si 84 prosent. Avkastningen på pensjonskapitalen har således stor betydning for det endelige pensjonsnivået. Beregninger viser at avkastning på fire prosent kan gi en samlet ytelse på over 90 prosent av sluttlønnen ved 67 år, mens null prosent avkastning (ingen oppregulering av fripolisen) kun vil gi rundt 60 prosent av sluttlønnen i pensjon (Hippe og Veland, 2008). To prosent avkastning vil gi om lag 72 prosent, gitt forutsetningene i tabell 1.

Det kan altså i flere tilfeller lønne seg pensjonsmessig for arbeidstakere å skifte jobb noen ganger i løpet av yrkeskarrieren, men utfallet vil være sterkt avhengig av om avkastningen på pensjonskapitalen (ut over den garanterte avkastningen – beregningsrenten) følger lønnsveksten.

Jobbskifter kan også gi lavere samlet pensjon enn tilhold i samme foretak og pensjonsordning hele yrkeskarrieren, ut over det som kan følge av nevnte avkastningsrisiko. Særlig vil hyppige jobbskifter og ansettelsesperioder som er lavere enn karantenetiden kunne ha betydelig negativ virkning på den enkeltes pensjonsnivå. Det samme gjelder hvis arbeidstaker for eksempel går fra et foretak med en sjenerøs ytelsesordning til et foretak med en dårligere ytelsesordning eller en innskuddsordning med lav sparesats. Hvis arbeidstaker skifter jobb når det er mindre enn ti år igjen til pensjonsalder, kan et foretak etter lovverket ekskludere arbeidstakeren fra opptak i pensjonsordningen, forutsatt at foretakets pensjonsordning er ytelsesbasert etter foretakspensjonsloven. Således kan en 57-

åring (med ti år igjen til pensjonsalder) potensielt tape om lag 10/30 av sluttlønnen i samlet pensjon.

### Jobbskifter mellom privat og offentlig sektor

Jobbskifter mellom privat og offentlig sektor kan særlig ha betydning for den enkeltes pensjonsnivå dersom reguleringen av rettigheter i offentlige tjenstepensjonsordninger er bedre enn reguleringen i private ordninger. I offentlig sektor reguleres opptjente pensjonsrettigheter etter reguleringen av folketrygdens grunnbeløp (G), mens reguleringen i private ordninger er avhengig av avkastning på pensjonskapital. G-reguleringen skal følge lønnsveksten, mens den avkastning fripolisene er blitt tilordnet historisk har vært lavere enn lønnsveksten. Dette påvirker (isolert sett) hva som vil være mest lønnsomt når det gjelder når og hvordan jobbskifte mellom offentlig og privat sektor «bør» foretas.

Det antas i det videre at en arbeidstaker jobber i staten, og har medlemskap i tjenstepensjonsordningen i Statens Pensjonskasse (SPK), i ti år fra fylte 27 år, og deretter går over i annen jobb i privat sektor. Opptjeningstiden i SPK er 10 år, men siden arbeidstakeren ikke står i stillingen ved oppnådd pensjonsalder, endres kravet til full opptjening. Opptjeningskravet endres til differansen mellom aldersgrensen og vedkommendes alder på innmeldingstidspunktet (men blir aldri høyere enn 40 år eller lavere enn 30 år). I dette eksemplet er det 40 år fra innmelding (27 år) til pensjonsalder (67 år), slik at opptjeningsbrøken blir 10/40.

Arbeidstakeren antas å ha 30 års opptjening i privat tjenstepensjonsordning, og å stå i ordningen ved oppnådd pensjonsalder. Dermed er kravet til full opptjening i privat ordning oppfylt, og pensjonen blir 30/30 av sluttlønnen ved pensjonering. Arbeidstakeren får en samlet pensjon lik summen av 30/30 av full pensjon i privat ordning og 10/40 av full pensjon i SPK-ordningen. Fordi oppsatte rettigheter i offentlige tjenstepensjonsordninger G-reguleres, vil arbeidstakeren ikke ha avkastningsrisiko knyttet til fripoliser i private ordninger (det utstedes ikke fripoliser fra offentlige tjenstepensjonsordninger).

### Fra ytelsesordning til innskuddsordning

Nedenfor illustreres pensjonsvirkninger ved jobbskifte mellom ytelsesordninger og innskuddsordninger. Utgangspunktet er det samme som i eksemplet ovenfor, det vil si en arbeidstaker som starter sin yrkeskarriere som 27-åring. Frem til

fylte 47 år er arbeidstakeren medlem i en ytelsesordning, men går deretter inn i en innskuddsordning hos ny arbeidsgiver og forblir medlem der frem til pensjonsalder.

Opptjent ytelsespensjon vil være forholdet mellom antall opptjeningsår (telleren) og tiden fra opp-tak i ordningen frem til pensjonsalder (nevneren). I eksemplet her blir pensjonsbrøken 20/40. (Hadde arbeidstakeren isteden startet yrkeskarrieren som 23-åring, ville pensjonsbrøken blitt 24/44.) Arbeidstakeren tjener i tillegg opp pensjon i innskuddsordningen frem til fylte 67 år, det vil si 20 år.

Arbeidstakerens samlede pensjonsytelse ved 67 år vil dermed være summen av de to opptjenin-gene. Fripolisen fra ytelsesordningen vil inneholde to komponenter, pensjonskapital og en bestemt årlig pensjonsytelse som denne kapitalen vil utløse ved oppnådd pensjonsalder. Den årlige ytelsen vil øke hvis avkastningen på pensjonskapitalen overstiger den garanterte avkastningen (beregning-srenten). Fripolisens kjøpekraft vil således svekke seg dersom ytelsene ikke oppreguleres tilsvarende lønnsveksten i samfunnet fra tidspunktet for utste-delse til pensjonsalder.

Pensjonsytelsen fra innskuddsordningen vil være en funksjon av innskuddenes størrelse, spare-tiden og den avkastning som oppnås på kapitalen.

### Fra innskuddsordning til ytelsesordning

I det følgende er medlemskapene i pensjonsordningene motsatt, det vil si at arbeidstakeren er medlem i en innskuddsordning fra 27 til 47 år, og deretter en ytelsesordning frem til pensjonsalder. Siden kravet til full opptjening i ytelsesordningen (30/30) forutsetter medlemskap ved oppnådd pensjonsalder, vil arbeidstakerens opptjeningsbrøk nå bli 20/30, mot 20/40 ovenfor.

Slik sett kan det for arbeidstakeren være gunstig å foreta jobbskifte hvis en kan gå fra en innskuddsordning til en ytelsesordning. Avkastningen på fripolisen i eksemplet ovenfor skal være svært høy for å kunne kompensere for «brøk-effekten» av å stå i ytelsesordning ved pensjonsalder. Hvorvidt innskuddspensjonen vil være høyere ved tidlig sammenlignet med sen sparing vil være avhengig av flere faktorer, hovedsakelig lønnsveksten, avkastningsnivå og lengden på avkastningsperioden. Summen av disse virkningene vil være usikker, men det kan samlet sett være grunn til å anta at samlet pensjonsytelse blir høyere ved å ha en innskuddsordning tidlig i yrkeskarrieren og en ytelsesordning sent i karrieren.

### Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:

Akademika AS

Avdeling for offentlige publikasjoner

Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo

E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

Telefon: 22 18 81 00

Faks: 22 18 81 01

Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

