# 14. oktober 2019 OJK/MIS/CMOA

Fra: Finanstilsynet

Til: Skatteetaten

Sak: Oppdrag fra Finansdepartementet vedrørende Obligatorisk tjenestepensjon

# Det vises til Finansdepartementets oppdragsbrev 4. juni og møter mellom Skatteetaten og Finanstilsynet i Finanstilsynets lokaler 7. og 20. august og 3. og 17. september, samt i Skatteetatens lokaler 26. september 2019.

### Beskrivelse av dagens situasjon

Finanstilsynets tilsynsoppgaver knyttet til OTP innebærer å gi pålegg til foretak som ikke oppfyller sin plikt til å ha pensjonsordning etter OTP-loven § 2. Lovens § 1 angir når et foretak er omfattet av loven og har plikt til å opprette pensjonsordning. Bestemmelsen må ses i sammenheng med bestemmelsene om medlemskap i innskuddspensjonsloven, foretakspensjonsloven og tjenestepensjonsloven. Bestemmelsene om medlemskap er relativt likelydende i de ulike lovene og omhandler f.eks. hvor gammel man må være for å være medlem, hvor stor stillingsandel som kreves, og når sesongarbeidere har plikt til å meldes inn i en pensjonsordning.

Det er i de fleste tilfeller kurant å vurdere om et foretak er omfattet av plikten til å etablere OTP-ordning. Det er antall arbeidstakere, arbeidstid og lønn som i all hovedsak er avgjørende for om det foreligger plikt til opprettelse av ordning, jf. OTP-lovens § 1.

Tilsynet er i sin helhet dokumentbasert, og baserer seg på tips fra arbeidstakere, arbeidstakerorganisasjoner, kemneren, Byggebransjens Uropatrulje mv. Samtlige tips følges opp.

Etter mottak av informasjon om mulig manglende OTP i et foretak blir det sendt et forhåndsvarsel til foretaket om pålegg om å opprette pensjonsordning, vedlagt et skjema som bedriften må fylle ut og returnere (se vedlegg). Foretaket blir bedt om å dokumentere at OTP-ordning er etablert. Dette skjer vanligvis ved at bedriften fremlegger en gyldig avtale med en pensjonsleverandør. For det tilfellet at foretaket ikke besvarer forhåndsvarslet, gis det pålegg om å opprette pensjonsordning, jf. OTP-loven § 8. Hvis pålegget ikke blir fulgt, kan det ilegges dagbøter frem til etablering av OTP-ordning er dokumentert. Finanstilsynet har ikke hjemmel for å sanksjonere i de tilfeller der en bedrift ikke betaler premie til en pensjonsordning.

### Beskrivelse av databehov som vil muliggjøre bruk av a-ordningen som grunnlag for tilsynsmessig oppfølging av næringsdrivendes oppfyllelse av lovkrav om etablering av tjenestepensjonsordning

Arbeidsgiver rapporterer i dag ansattes inntekt og arbeidsforhold til a-ordningen. Det fremgår imidlertid ikke om den ansatte er meldt inn i en pensjonsordning eller om foretaket har plikt til å melde vedkommende inn i en pensjonsordning etter lov om obligatorisk tjenestepensjon. Det er tatt utgangspunkt i at pensjonsinnretningene kan ajourholde tjenestepensjonene ved å gjenbruke opplysninger som i dag er innenfor opplysningsplikten i a-opplysningsloven, og at opplysningene kan erstatte dagens rapportering av tilsvarende opplysninger fra arbeidsgiver til pensjonsleverandør. Videre er det tatt utgangspunkt i tilsynsmyndighetens behov for tilgang til opplysninger i a-ordningen som kan identifisere hvilke arbeidsgivere som ikke etterlever plikten til å ha tjenestepensjonsavtale for sine ansatte.

Det er et spørsmål om det gjennom den informasjon som i dag rapporteres inn, kan avdekkes om foretaket er pliktig til å ha en pensjonsordning, jf. lov om obligatorisk tjenestepensjon § 1, eventuelt om dette kan oppnås gjennom mindre justeringer av informasjon om lønn og stillingsbrøk.

Det legges til grunn at kvaliteten på informasjonen arbeidsgiver skal registrere vil kunne bedres dersom brukerveiledningen til a-ordningen beskriver hvilke alternativer som gjør at foretaket faller inn under OTP-loven[[1]](#footnote-1).

Foretaket bør selv registrere i a-ordningen om det vurderer at foretaket er omfattet av OTP- loven[[2]](#footnote-2), hvorvidt det er etablert en pensjonsordning og hvilken pensjonsleverandør det er inngått avtale med. Det vil kunne bidra til bedre datakvalitet og mindre manuell oppfølging dersom det kan etableres en form for logisk test under innrapporteringen slik at gis en melding dersom foretaket registrerer et foretaksnummer til et foretak som ikke har konsesjon til å tilby pensjonsforsikring. Det er sannsynlig at de aller fleste avtaler inngås med norske pensjonstilbydere, eller pensjonstilbydere hjemmehørende i annet EØS-land og som har etablert virksomhet i Norge gjennom filial. Finanstilsynet forvalter i dag et konsesjonsregister, og opplysninger fra registeret kan benyttes for å undersøke hvilke virksomheter som har tillatelse til å tilby pensjonsprodukter.

For å ivareta muligheten til å kunne innrapportere at avtale er inngått med et utenlandsk foretak uten filial i Norge, må det åpnes for at det i tillegg til å angi et foretaksnummer til et norsk selskap eller en filial av utenlandsk selskap, gis mulighet til å angi navn på et foretak som driver grensekryssende virksomhet. Slike foretak tildeles ikke foretaksnummer i Norge, men LEI (legal entity identifier)-kode kan brukes.

Det vil være en vesentlig lettelse for oppfølgingsarbeidet at det ved innrapportering fra foretaket presiseres at det er pensjonsleverandøren som den næringsdrivende har inngått avtale med som skal oppgis, og ikke agenter eller andre som har formidlet[[3]](#footnote-3) avtalen. Dette forholdet antas å bli håndtert i veiledningen til a-ordningen.

Det vil også lette oppfølgingsarbeidet om det gis en bekreftelse overfor tilsynsmyndigheten på at det faktisk foreligger en pensjonsavtale i situasjoner der pensjonsleverandøren henter ut nødvendig informasjon for sitt behov. For det tilfelle at foretaket oppgir en pensjonsleverandør som ikke henter ut informasjon, eller der pensjonsleverandøren slutter å hente ut informasjon, er det ønskelig at dette fanges opp, og tilflytes tilsynsmyndigheten. Alternativet er at pensjonsinnretningen rapporterer hvilke arbeidsgivere de har avtale med og at dette kobles automatisk mot opplysningene i a-ordningen.

Pensjonsleverandøren bør til enhver tid kunne gå inn i registeret å hente ut informasjon slik at avtalen kan oppdateres ved endringer i lønn og ansatte. Finans Norge har i brev 12. desember 2018 til Finansdepartementet foreslått en utvidelse av a-opplysningsloven § 8 som vil gi tjenestepensjonsleverandørene adgang til å kunne hente ut nødvendige opplysninger fra a-ordningen for det formål å administrere tjenestepensjonsordningen til den enkelte arbeidsgiver.

Ved at pensjonsleverandøren henter ut informasjon om lønn mv. fra registeret på det aktuelle foretaket, gis det en bekreftelse på at det faktisk foreligger en avtale med foretaket. For det tilfelle at foretaket oppgir en pensjonsleverandør som ikke henter ut informasjon eller der pensjonsleverandøren slutter å hente ut informasjon, er det ønskelig at dette fanges opp og tilflytes tilsynsmyndigheten. Løsningen forutsetter imidlertid en utvidelse av opplysningspliktens omfang for å dekke tilsynsmyndighetens behov om de enkelte avtaleforholdene.

I et slikt potensielt konsept vil tilsynsmyndigheten via A-ordningen mottavarsel i tilfeller hvor pensjonsleverandør ikke henter ut lønnsdata mv., enten fordi det ikke foreligger en avtale eller fordi den er opphørt eller ikke lenger vedlikeholdes. Mottak av slik informasjon vil gi stor nytteverdi i tilsynet med arbeidsgiveres etablering av OTP-ordninger. Tilsynsmyndighetene kan legge til grunn at det foreligger en avtale så lenge det ikke gis varsel om at pensjonsleverandøren ikke henter ut informasjon.

En alternativ løsning vil være å koble informasjon fra forsikringsforetakene om faktiske pensjonsordninger opp mot informasjon om registrerte pensjonsordninger i a-ordningen.

Ettersom datadeling fra Skatteetaten foregår på en maskin-til-maskin løsning i form av oppslag, vil det måtte utvikles maskinelle prosesser for datahåndtering som understøtter et mer effektivt tilsyn hos en tilsynsmyndighet for løsningene nevnt over.

Løsningen som her er vurdert innebærer et langt videre tilsyn med OTP-ordningen enn det man har i dag og vil kreve økte ressurser. Det må antas at en vesentlig del av oppfølgingen kan skje maskinelt/automatisk, men at det fortsatt vil være behov for manuell oppfølging av foretak som ikke etterlever lovens krav. Konseptet vil dessuten innebære vesentlige investeringsbehov knyttet til nye løsningene samt årlige forvaltningskostnader.

### Beskrivelse av måter å bruke informasjonen på

Finanstilsynets oppfølging med manglende etterlevelse av OTP-loven er i dag basert på tips. Ved å etablere et register over foretak som har etablert ordning, kan tilsynet i større grad automatiseres og dekke flere foretak.

Informasjonen i a-ordningen kan for det første benyttes til å ta maskinelle uttak som angir foretak som er omfattet av OTP-loven, men hvor det ikke er angitt noen pensjonsleverandør. Tilsynsmyndigheten kan ta ut lister over slike foretak for eksempel kvartalsvis. Det bør gis en mulighet til å selektere etter eksempelvis næring, størrelse/antall ansatte og geografisk område. Det legges til grunn at rapportene kan inneholde følgende:

* + Foretaksnummer
	+ Antall ansatte
	+ Stillingsandel og lønn
	+ Hvorvidt den næringsdrivende har oppgitt at det foreligger en pensjonsavtale
	+ Hvorvidt det ikke er angitt noen pensjonsleverandør

### Behov for endringer i regelverket

1. **Foretakets plikt til å rapportere til a-ordningen om OTP**

Utredningen skal ta utgangspunkt i at en tilsynsmyndighet har behov for tilgang til opplysninger i a-ordningen som kan identifisere hvilke arbeidsgivere som ikke etterlever plikten til å ha tjenestepensjonsordning. Foretaket må derfor ha en plikt til å rapportere til a-ordningen. Dette kan hjemles i OTP-loven. Det vises til forslag til endringer i § 7 i OTP-loven første ledd.

1. **Tilsynsmyndighetens behov for å kunne verifisere et avtaleforhold ved forespørsel fra en ansatt eller tips fra øvrige kilder**

Tilsynsmyndighetens behov for å verifisere et avtaleforhold mellom foretaket og pensjonsleverandør dekkes ikke av finanstilsynslovens § 4, og bør uansett gjøres nøytral med hensyn til hvor tilsynsansvaret skal ligge. Det foreslås derfor at pensjonsleverandørens opplysningsplikt inntas i OTP-loven. Det vises til forslag til endringer i § 7 i OTP-loven andre ledd.

1. **Pensjonsleverandørens behov for oppdatert informasjon**

Pensjonsleverandørene bør gis hjemmel til å kunne innhente nødvendig informasjon for å sikre at pensjonskundenes avtaler omfatter alle ansatte med rett til pensjonsordning og at det foretas beregning av korrekt pensjonssparing for den enkelte ansatte. Finans Norge har foreslått at a-opplysningsloven § 8 utvides med et nytt ledd hvor pensjonsleverandører gis tilgang til å kunne hente ut nødvendige opplysninger fra registeret for det formål å administrere tjenestepensjonsordningen til den enkelte arbeidsgiver.

1. **Tilsynsmyndighetenes behov for tilgang til a-registeret**

A-ordningsloven må åpne for at de som fører tilsyn etter OTP-loven gis tilgang til informasjon i registeret. Det antas at dette bør hjemles i a-opplysningsloven § 8.

Forslag til lovendringer

I lov 22. juni 2012 nr. 43 om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 3 første ledd skal lyde:

Plikten til å gi opplysninger etter denne lov omfatter opplysninger som skal gis med hjemmel i følgende bestemmelser med tilhørende forskrifter:

a. skatteforvaltningsloven §§ 7-2 og 8-6

b. folketrygdloven §§ 25-1 annet ledd og 25-10, jf. 21-4

c. skattebetalingsloven § 5-11,

d. statistikkloven § 2-2,

e. svalbardskatteloven § 5-2 femte ledd *og*

*f. OTP-loven § 7 annet ledd.*

§ 8 nytt fjerde ledd skal lyde:

*Tilsynsmyndighet som fører tilsyn i henhold til OTP-loven skal ha tilgang til registeret for å kunne ivareta sin tilsynsfunksjon.*

\*\*\*

I lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven) gjøres følgende endringer:

§ 7 nytt annet til fjerde ledd skal lyde:

§ 7 Opplysninger i årsregnskap eller næringsoppgave *og a-ordningen*,

*Foretak som har plikt til å ha pensjonsordning skal gi opplysning om dette etter reglene i a-opplysningsloven. Opplysningen skal inneholde hvilket finansforetak foretaket har inngått avtale om pensjonsordning med.*

*Et finansforetak plikter å opplyse overfor tilsynsmyndigheten om et foretak angitt i § 1 har opprettet obligatorisk tjenestepensjon i det aktuelle foretaket.*

### Økonomiske og administrative konsekvenser

Av om lag 230 000 bedrifter i privat sektor, anslår SSB det at det er mellom 13 000 og 22 000 som ikke betaler obligatorisk tjenestepensjon. Med utvidet informasjon i a-ordningen kan myndighetene få et bedre grunnlag for å følge opp manglende etterlevelse.

Finanstilsynet baserer i dag som nevnt sitt tilsyn med etterlevelsen av loven på varsler. Frem til utgangen av august 2019 har Finanstilsynet opprettet ca 190 nye saker. Finanstilsynets erfaringstall tilsier at tidsbruk for saker som løses etter første gangs utsendelse og mottak av etterspurt dokumentasjon, kan anslås til én time per foretak. Det anslås at dette er tilfellet for om lag 2/3 av alle utsendelser. For den resterende delen antas tidsbruken å være om lag tre timer per sak dersom de løses etter at pålegg er gitt (62 saker ved utgangen av august 2019), og fem timer per sak dersom det i tillegg skal ilegges dagmulkt (én sak ved utgangen av august 2019). Dette innebærer en gjennomsnittlig tidsbruk på rundt en og en halv time per sak som opprettes.

**Minimumsalternativet: Bruk av nye opplysninger i a-ordningen uten nærmere tilrettelegging av data**

Tilsynsmyndigheten får tilgang til informasjonen i a-ordningen og kan søke på foretak via sikker nettapplikasjon. Dette vil innebære en effektivisering fra dagens situasjon, bl.a. ved at en vil unngå å måtte tilskrive foretak som faktisk har etablert en OTP-ordning. Det vil være behov for å kunne få tilgang til opplysninger om antall ansatte, stillingsbrøk, oghvem som er oppgitt som pensjonsleverandør. Det må antas en viss innsparing i tidsbruk (anslagsvis 10 pst) sammenliknet med dagens ordning.

**Utvidet tilsyn ved bruk av maskinelle uttrekk med oversikter over foretak som ikke har registrert OTP og maskinell og manuell oppfølging av disse**

Gjennom de nye opplysningene, kan det utvikles løsninger der foretak som ikke har registrert OTP i a-ordningen tilskrives automatisk med anmodning om retting. Dette vil innebære en langt mer omfattende oppfølging enn i dag, men samtidig også slik at det er større grad av automatisering i oppfølgingen.

Dersom det tilrettelegges for automatisert utsending, oppfølging og mottak av informasjon fra de foretakene, må det antas at tidsforbruk per sak vil kunne reduseres. Utsending av oppfølgingsbrev kan automatiseres, mens behandling av foretakets svar fortsatt i mange tilfeller trolig vil måtte kreve noe manuelle rutiner. Samtidig må det forventes en vesentlig økning i omfanget av foretak som skal følges opp. Dette vil innebære en vesentlig høyere ressursbruk enn det som i dag benyttes på tilsyn med ordningen.

Det må samtidig antas at den foreslåtte registreringsordningen i seg selv vil virke disiplinerende, slik at omfanget av foretak uten OTP reduseres over tid.

En oppfølging av alle foretakene uten OTP forutsetter etter Finanstilsynets vurdering minimum 5 ekstra årsverk, avhengig av graden av automatisering i oppfølgingen, kvaliteten på de data som registreres og hvordan oppfølgingen faktisk skal skje. Mindre grad av automatisering vil øke behovet for ansatte.

Endringene vil innebære omfattende investeringer i IKT-systemer. Finanstilsynet har ikke grunnlag for å gi et godt estimat på kostnaden knyttet til dette, men antar at engangsinvesteringen vil være i størrelsesorden 10-50 millioner kroner og årlige driftskostnader om lag 1-3 millioner kroner.

1. Jf. dagens spørreskjema som sendes arbeidsgivere som antas ikke å ha etablert pensjonsordning [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pensjonsordninger tilbys av livsforsikringsselskaper, innskuddspensjonsforetak og enkelte banker

og forvaltningsselskaper for verdipapirfond. [↑](#footnote-ref-3)