

Det kongelige Finansdepartement
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 09/3131 FNMAO

Vår ref: PES

14. september 2009

HØRING – NOU 2009: 13 – BREDE PENSJONSORDNINGER

Vi viser til brev av 9. juni 2009 og kommer i det følgende med våre merknader til NOU 2009: 13.

Innledning

Utredningen hadde til hensikt å skissere og vurdere ulike alternativer for å organisere et bredt system for tjenestepensjonsordninger. Det virker ikke som om utvalget har klart å konkludere på særlig mange punkt, og visse spørsmål er også noe svakt belyst. Viktigst er likevel de deler av rapporten som berører sider ved lovverket for tjenestepensjonsordninger i privat sektor. Banklovkommisjonen har allerede fått i oppdrag å utrede tilpasning av dette lovverket til pensjonsreformen.

Generelt om pensjonsordninger

Privat sektor har i de siste årene vært igjennom større endringer hva gjelder pensjonsordninger. Etter at det ble åpnet for innskuddsbaserte pensjonsordninger og obligatorisk tjenestepensjon ble innført, har arbeidstakere i privat sektor blitt sikret tjenestepensjon. Dette er positivt. På den annen side har utviklingen også ført til at flere virksomheter i privat sektor har valgt å omdanne og/eller lukke sine sluttlønnbaserte ytelsesordninger. I dag oppfattes innskuddsordninger som det eneste reelle alternativet til sluttlønnbaserte ytelsesordninger. Innskuddsordningene gir mindre forutsigbarhet og langt høyere risiko for arbeidstakerne. Økt usikkerhet og/eller mindre forståelse av hva man faktisk får av ytelser som pensjonist vil kunne føre til at den enkelte arbeidstaker tilpasser seg feil. Det kan i verste fall gi negativ samfunnsmessige konsekvenser.

Akademikerne mener at sluttlønnbaserte ytelsesordninger er å foretrekke siden det gir en forutsigbar og trygg sikring av levestandarden i pensjonisttilværelsen. Akademikerne mener at slike ordninger må kunne videreføres. Vi mener derfor at man ved en revisjon av reguleringene av tjenestepensjon skal videreføre muligheten for sluttlønnbaserte ytelsesordninger. Eventuelle tilpasninger knyttet til innføring av ny folketrygd, kan skje uten at ordningene som sådan fjernes.

Behov for nye produkter

Utvalget har kommet med forslag om en ny type tjenestepensjonsordninger i privat sektor – hybride tjenestepensjonsordninger.

Hybrid tjenestepensjon framstilles som en mellomting mellom ytelses- og innskuddsordninger slik vi kjenner dem i dag, spesielt når det gjelder fordeling av risiko mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Utvalgsrapporten inneholder ikke et omforent forslag om detaljregulering av en slik ordning, men utvalget antar samtidig at det vil være enkelt å lovfeste rammer for en slik ordning da den har likhetstrekk med engangsbetalt alderspensjon etter foretakspensjonsloven. Akademikerne er undrende til at løsningen på å få til bredere pensjonsordninger er å utvikle et nytt produkt. Det sannsynlige resultatet er da heller større spredning og mangfold blant virksomheter i privat sektor enn større grad av standardisering og bredde.

Akademikerne er allikevel positiv til utredning av ordninger som kan være alternativ til innskuddsordninger. Det er da viktig at rammebetingelsene for utforming av disse ordningene ikke blir for snevre slik at også disse fører til svekkelse av arbeidstakernes pensjonsytelser. Det vil også være viktig at en faktisk finner en god fordeling av risiko mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, og at ordningene kan utformes slik at de kan være et like godt produkt for arbeidstakerne som sluttlønnsbaserte ytelsesordninger. For arbeidstakerne er sikkerhet for pensjonene viktig. Risikoen arbeidstakerne tar på seg bør ikke være for høy. For arbeidsgiverne er forutsigbarhet og lav risiko også viktig. Det er kun hvis disse hensynene kan balanseres fornuftig at en hybrid ordning kan være et hensiktsmessig tilskudd i privat sektor.

Ut fra en helhetlig tenking støtter likevel Akademikerne at det åpnes for brede pensjonsordninger gjennom hybride tjenestepensjonsordninger. Akademikerne mener at hybride pensjonsordninger vil være et godt alternativ til innskuddsordninger.

Akademikerne støtter videre utvalgets vurdering om at det må legges til rette for brede pensjonsordninger slik at man på sikt kan realisere gevinster gjennom f. eks lavere kostnader.

Opphørende alderspensjoner – utbetalingsperiodens lengde

Akademikerne mener at pensjonsytelser skal være livsvarige. Det er kun unntaksvis at de tradisjonelle ytelsesordningene har gitt opphørende ytelser. Det har derfor i seg selv vært en svekkelse for mange når utviklingen har gått mot opphørende innskuddspensjoner.

Åpningen i innskuddspensjonsloven for å kunne konvertere pensjonskapitalen til en forsikring med mulighet for livsvarig utbetaling har ikke gitt ønskede effekter. Det vil trolig også være slik at pensjonskapitalen i mange tilfeller vil vise seg for liten til at dette ses på som et aktuelt alternativ. Dette er i seg selv grunnlag for at minstekravet til utbetalingsperiodens lengde bør økes.

Det framstår også som naturlig at rammebetingelsene i lovverket fokuserer på at ytelsene skal være livsvarige, i tråd med de vurderinger som ligger bak at både folketrygdens ytelser og ny AFP gir livsvarige ytelser. I forhold til arbeidstakere som ikke er omfattet av AFP-ordningen blir dette spesielt relevant og bør på sikt ivaretas lovveien.

Innskuddenes størrelse – skatteincentivet

Dagens grenser for innskudd til innskuddspensjon må økes. Akademikerne vil i denne sammenheng påpeke at dagens grenser i seg selv er for lave. Innskuddsordninger vil da ikke

være et reelt alternativ til sluttlønnbaserte ytelsesordninger. Vi mener at det er i både arbeidsgiver og arbeidstakers interesser at det gis en mulighet til å lage ordninger innenfor både innskudd og ytelse som er tilpasset alle arbeidstakere.

Et annet argument for heving av satsen peker utvalget på, er muligheten til å omdanne/erstattet sluttlønnbaserte ytelsesordninger med innskuddsordninger. Dagens begrensinger vanskeliggjør overgangen fra ytelse til innskudd. Akademikerne ønsker ikke en slik utvikling. I de tilfeller der dette likevel skjer, må det legges til rette for at overgangen fra ytelse til innskudd kan skje på en mer smidig og rettferdig måte.

De lovmessige rammene for innskuddsordninger er i dag for snevre til at innskuddspensjon er et fullgodt alternativ. De lovmessige rammene for innskuddspensjon bør derfor revideres slik at innskuddspensjon kan være et reelt alternativ for alle grupper bedrifter og arbeidstakere.

Ved en revisjon av maksimalgrensene for innskudd må det også tas hensyn den nye folketrygdens utforming (med øvre tak for opptjening på 7,1 G) og at virksomheter uten tariffavtale med AFP også har mulighet til å tilby like gode pensjonsordninger som de som har AFP.

Et annet forhold som bør vurderes er om adgangen til å gi høyere innskudd til kvinner enn til menn også bør gjelde for ordninger der dette ville gitt innskudd over dagens maksimalgrenser.

Fripoliser, pensjonskapitalbevis og medregning

Det er en kjensgjerning at mange arbeidstakere har hyppige jobbskifter. Disse vil derfor få utstedt mange fripoliser og pensjonskapitalbevis med de regler som gjelder for disse. Akademikerne ber om at det vurderes om det kunne vært åpnet for at kapitalen bak fripoliser kunne vært omgjort til pensjonskapital og omvendt. Risikoelementer må behandles særskilt. Dette vil kunne bedre konkurransen i markedet, den enkeltes medinnflytelse på egen pensjon og hjelpe på en større forutsigbarhet da antall kilder for pensjonsytelser kan reduseres.

Akademikerne er positive til at det ses på mekanismer for medregning av opptjente pensjonsrettigheter. Det er viktig at en finner mekanismer som sørger for at dette fungerer i praksis. Dagens regler har medført at de fleste virksomhetene (som hadde det tidligere) har fjernet denne muligheten.

Selvstendig næringsdrivende

Selv om mandatet til utvalget var avgrenset til ansatte i privat virksomhet mener Akademikerne at en endring av regelverket for ansatte i privat sektor også må få konsekvenser for reguleringen av pensjonsordningene for selvstendig næringsdrivende og andre som oppbærer inntekt fra egen virksomhet. Vi finner det urimelig at skatteincentivene er forkjellige for ansatte og selvstendig næringsdrivende.

Etter skattelovens kan selvstendig næringsdrivende, frilansere og deltaker i ansvarlige selskaper få skattefradrag for tilskudd til pensjonsordninger etter innskuddspensjonsloven. Skattefradraget er begrenset til 4 prosent av vedkommendes persons samlede beregnede inntekt fra næringsvirksomhet, godtgjørelse til deltaker for arbeidsinnsats, eller lønn mellom 1 og 12 G. Skattefradraget er altså mindre enn hva en arbeidsgiver kan få fradrag for når tilskuddet skjer som del av en pensjonsordning for ansatte. Her er begrensningen 5 prosent (mellom 1 og 6 G) og 8 prosent mellom 6 og 12 G.

En bred og standardisert pensjonsordning bør være lik for alle. Skattehensynet veier tungt i vurderingen ved innføring av og størrelsen på en pensjonsordning. Et pensjonssystem som skatterettslig sett favoriserer ansatte fremfor selvstendig næringsdrivende kan i tillegg medføre mobilitetshindringer. Det gjeldende regelverk for private pensjonsordninger vanskeliggjør altså etablering av egen virksomhet. Personer som er ansatt i privat eller offentlig virksomhet må i mange tilfeller gi avkall på gode pensjonsordninger ved etablering av egen virksomhet.

Bedre innflytelse for arbeidslivets parter

Akademikerne mener at økt innflytelse på etablering og endring av pensjonsordninger er ønskelig ut fra flere hensyn. Partenes innflytelse kan også bidra til at det etableres et bredere pensjonssystem med de fordeler som det kan innebære.

Utvalget vurderer av muligheten for å øke partene innflytelse, bærer preg av at utvalget er parts sammensatt. Akademikerne mener at utredningen, på dette punkt preges av en for snever behandling av medbestemmelse/innflytelse. Det fremstår som om bedre innflytelse kun handler om å etablere forhandlingsrett på pensjonsordninger eller ikke.

Akademikerne vil peke på at medbestemmelse reiser en rekke spørsmål knyttet til hvem som skal ha innflytelse på hva og i hvilken form en medbestemmelse på pensjonsordninger kan avtales. Graden av innflytelse/medbestemmelse kunne også med fordel vært grundigere drøftet.

En styrket innflytelse kan innta flere former. Utgangspunktet er at den enkelte arbeidsgiver i for stor grad har autonomi til å endre etablerte pensjonsordninger, dvs. hevder full styringsrett over tjenstepensjonsordningene. Argumentene for en slik styringsrett er i mange tilfeller rasjonelt begrunnet ut fra et hensyn knyttet til økonomisk risiko og økonomisk styringsbehov. På den annen side er det hevet over enhver tvil at pensjon er et sentralt element i ansettelsesvilkårene.

Arbeidstaker betrakter pensjon som utsatt lønn, en del av ansettelsesvilkårene og en rettighet knyttet til sitt ansettelsesforhold. Prinsipielt ser ikke Akademikerne noen større forskjeller på forhandlinger om ordinær lønn eller "utsatt lønn".

Graden av innflytelse kan betraktes langs en akse fra styringsrett til forhandlingsrett. Det vil si den ene situasjonen betyr at arbeidsgiver alene beslutter utformingen av tjenstepensjonsordningen mens den andre situasjonen er preget av forhandlinger mellom likeverdige parter med etablerte tvisteløsningsmekanismer som arbeidskamp eller lignende. Det finnes mellomløsninger som innebærer f. eks drøftinger og/eller prosedyrer som begrenser arbeidsgivers styringsrett.

En farbar vei kan være å avtales drøftinger/prosedyrer for etablering og/eller endring av tjenstepensjonsordningen. Ved å avtales prosedyrer kan man sikre god innflytelse og kvalitet på prosessen uten at styringsretten fjernes. Etter vår mening er det fullt ut mulig å regulere forhold knyttet til de ansattes rett til å være med i beslutningsprosessen og/eller avtales retten til faglig bistand i denne typen spørsmål.

I dag er det, etter vår oppfatning, en utfordring at arbeidsgiver ikke tar de ansatte tilstrekkelig med på råd ved utvikling og endring av tjenestepensjonsordningene. Lovverket er ikke til hinder for dette, men det vil ofte være i strid med tariffavtaler. Etter vårt syn bør prosedyrer for å sikre de ansattes rett til å være med i beslutningsprosessen ved etablering og/eller endring av tjenestepensjonsordningene sikres bedre enn i dag gjennom lov- eller avtalefesting. Slik kan man sikre god innflytelse og kvalitet på prosessen uten at styringsretten nødvendigvis svekkes.

Med vennlig hilsen

Tove Storrødvann
Generalsekretær
(sign.)