



Notat

Virkning av innføring av normalder i tjenstepensjonsordninger

Fra: Ekspertgruppen for pensjonsutvalget i Den Norske Aktuarforening, 23.11.2021

Ekspertgruppen følger arbeidet i Pensjonsutvalget, og har fått tilsendt mye av materialet Pensjonsutvalget har fått. 27.09.2021 hadde ekspertgruppen et møte med sekretariatslederen i utvalget, Roar Bergan. Vi ble da oppfordret til å komme med innspill på om innføring av en normalder har implikasjoner på tjenstepensjonsordninger. I dette notatet belyses en mulig innføring av normalder i tjenstepensjon. Vi vil påpeke at temaet langt fra er ferdig drøftet.

Først må det være klart hva som menes med «normalder». I dag finnes det en aldersgrense i folketrygden på 67 år, som bestemmer:

- Ved 67 år gis ubetinget rett til garantipensjon
- Uførepensjon utbetales til 67 år
- En rekke korttidsytelser utbetales til 67 år

Det er denne grensen vi her vil kalle normalder. Pensjonsutvalget diskuterer forskyvning av denne aldersgrensen. Forskyvningen kan skje på flere måter, f.eks.:

- Økes måned for måned eller år for år
- Økes slik at delingstallet får et ønsket nivå ved normalderen
- Økte i takt med arbeidsføres uttrede fra arbeidslivet
- Økes i takt med (eller i forhold til) økning i befolkningens forventete levealder
- Mm.

Vi går ikke her nærmere inn på den konkrete utformingen av normalder og hvordan den bør fastsettes.

Når normalderen forskyves kan også alderen for tidligste uttak, som i dag er 62 år, forskyves. Tilsvarende kan alderen for seneste uttaksstart, som i dag er 75 år, forskyves.

Det kan være naturlig å tenke at om det finnes en normalder i folketrygden, bør den også få betydning for tjenstepensjonsordninger. Vi ser i dette notatet på mulige implikasjoner ved innføring av normalder i følgende tjenstepensjonsordninger:

- Offentlig tjenstepensjon (lov om Statens pensjonskasse, SGS 2020 og diverse tariffavtaler), ytelsesbasert
- «Pensjonslovene»
 - Ytelsesbasert privat tjenstepensjon (foretakspensjonsloven)
 - Innskuddspensjon (innskuddspensjonsloven)
 - Hybridpensjon (tjenstepensjonsloven)



I pensjonslovene brukes det i dag et uttrykk som heter «opptjeningsalder», ikke «pensjonsalder» eller «aldersgrense». Vi bruker dette uttrykket videre om alderen uførepensjon og premie-/innskuddsfritak opphører, og den alderen ytelsesbaserte pensjonsordninger bruker for å beregne tjenestetidsbrøken.

Beregning av pensjoner og årlig opptjening i både privat og offentlig ytelsesbasert tjenstepensjon er for flere pensjonsarter knyttet opp mot opptjeningsalder. Det kreves gjerne minst 30 års ansettelse for å få «full» pensjon ved opptjeningsalder. Pensjonen skal opptjenes lineært frem til opptjeningsalder. Det vil si at årlig innbetaling til pensjonsordningen, samt oppspart kapital, avhenger av opptjeningsalderen. Årlig opptjening, og dermed også premieinnbetaling, er derfor direkte forbundet med opptjeningsalderen.

Ved opptjeningsalder stopper utbetaling av uførepensjon og premiefritak/innskuddsfritak opphører.

I dette notatet vurderes det hvordan innføring av normalder, til erstatning for opptjeningsalder, vil kunne påvirke beregning av pensjon, herunder opptjening av pensjon underveis i livsløpet, og premieberegning, som igjen er avhengig av opptjent pensjon til enhver tid.

Eierskap til innbetalt kapital

Det er forskjell på offentlige og private tjenstepensjonsordninger når det gjelder eierskap til innbetalt kapital til pensjonsordningen. I Statens pensjonskasse er hovedregelen at det ikke er noe reell fondering av pensjonsordningene. Statens pensjonskasse er hverken underlagt hverken finansforetaksloven eller forsikringsvirksomhetsloven.

I kommunal tjenstepensjon fonderes pensjonsordningene i tråd med finansforetaksloven og forsikringsvirksomhetsloven. Offentlig tjenstepensjon er i først og fremst styrt av lover og tariffavtaler som fastsetter pensjonen. Pensjonsrettighetene er stort sett like for alle i offentlig sektor. Det enkelte medlem har pensjonsrettigheter, men ingen direkte rett på kapitalen som er knyttet til ordningen. Arbeidsgiver (kunden) oppfattes imidlertid å ha et eierskap til kapitalen.

I privat tjenstepensjon etter pensjonslovene, finansforetaksloven og forsikringsvirksomhetsloven, er det en direkte sammenheng mellom opptjent pensjon og kapitalen (premiereserven), og den enkelte har en rett på opptjent kapital. Det finnes likevel ett unntak, og det er knyttet til uførepensjon i privat tjenstepensjon. Dette er nærmere omtalt i vedlegg 1.

Ikke-forsikringsbare ytelser

Det er egne regler for kommunal tjenstepensjon som gjør det mulig å forsikre enkelte forhold først når forsikringstilfellet inntreffer. Dette gjelder for eksempel garantien for samlet pensjon fra den offentlige tjenstepensjonsordningen og folketrygden, som ikke kan oppfylles før uttak av pensjon, når det er kjent hva pensjonen fra folketrygden blir.



Slike pensjonsdekninger sies å være «ikke forsikringsbare» før de kommer til utbetaling. Når utbetalingen starter, betales det imidlertid en premie som skal sikre utbetalingen.

Typisk vil en risiko som det ikke er mulig å fastsette en premie for, ikke være forsikringsbar. For å fastsette en premie for en pensjonsforsikring må det foreligge en sannsynlighet for at pensjonen kommer til utbetaling, og så må utbetalingsperioden være gitt eller mulig å beregne.

I privat tjenstepensjon er det ikke tillatt å ha såkalte «ikke-forsikringsbare» ytelser.

Uførepensjon i privat tjenstepensjon kan betraktes som en ikke-forsikringsbar yttelse. Hvordan dette produktet er håndtert slik at det likevel kan betraktes som forsikringsbart, er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

Innføring av normalder for alderspensjon

Offentlig tjenstepensjon

Påslagspensjon, som gjelder for de født i 1963 eller senere og for opptjening fra 2020, opptjenes som en prosent av lønn hvert år, til en pensjonsbeholdning. Denne pensjonsbeholdningen deles på folketrygdens delingstall ved uttak av pensjon. En forskyvning av opptjeningsalderen, eller innføring av normalder, vil ikke ha betydning for hverken for opptjening av pensjon eller beregning av premie i disse ordningene.

For de som er født i 1962 eller tidligere, samt for all opptjening før 2020, gjelder regler om bruttopensjon, der pensjonen samordnes med (reell) folketrygd, og gir en garanti om samlet pensjonsnivå. Årlig pensjon bestemmes ut fra sluttlønn, reell folketrygd, delingstallet, opptjeningstid (tjenestetidsbrøken) og gjennomsnittlig stillingsprosent.

I bruttopensjon blir årlig opptjening bestemt ut fra antall år frem til opptjeningsalder når en person blir medlem av pensjonsordningen. F.eks. vil en som er 37 år når vedkommende blir medlem i offentlig tjenstepensjon for første gang, tjene opp 1/30 av full pensjon hvert år frem til opptjeningsalder, når opptjeningsalder er 67 år. Ved 67 år vil vedkommende ha opptjent full pensjon, dvs. 30/30-deler. Premien vil være basert på den årlige opptjeningen, og det vil skje en samordning av opptjeningstid i alle offentlige tjenstepensjonsordninger ved uttak, som kan resultere i ekstra premie eller frigjøring av premiereserve.

Hvis det introduseres en normalder, der opptjeningsalderen forskyves, vil dette kunne påvirke tjenestetiden som legges til grunn for beregning av pensjon, siden tiden frem til normalder endres. Det bør i den sammenheng særskilt vurderes om normalder kan eller bør innføres for rettigheter opptjent før 2020 for de som er født i 1963 eller senere.

Ved beregning av tjenstepensjon i systemet med bruttopensjon henger beregning av folketrygd og tjenstepensjon tett sammen. En innføring av normalder i folketrygden vil derfor kreve tilpasninger i offentlige tjenstepensjonsordningene.



Innskuddspensjon og hybridpensjon

I innskuddspensjon og hybridpensjon bestemmes årlig pensjon av pensjonskapitalen/pensjonsbeholdningen ved uttak og utbetalingsperiode. En forskyvning av opptjeningsalderen, eller innføring av normalder, vil ikke ha betydning for innbetaling av premie eller opptjening av alderspensjon i disse ordningene.

Etter innskuddspensjonsloven kan den enkelte selv velge lengden på pensjonsutbetalingen, likevel minst 10 år og minst til 77 år. Innskuddspensjon ble først vanlig i 2006, med innføring av obligatorisk tjenstepensjon. Etter hvert vil innskuddspensjonsordningen utgjøre en større og større andel av pensjonsutbetalingene for den enkelte. Det vil da kunne bli en utfordring for samfunnet at denne delen av pensjonen bare utbetales i en kort periode. Dette er en problemstilling i seg selv, som vi håper at blir adressert i Pensjonsutvalgets arbeid.

Dersom det innføres en normalder, bør også korteste utbetalingsperiode og -alder i innskuddspensjonsloven vurderes nærmere.

Privat ytelsespensjon

I pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven bestemmes årlig pensjon som en prosent av lønn fratrukket en *beregnet* folketrygd (altså ikke reell folketrygd). Beregningen av folketrygd skal være etter reglene for «gammel» folketrygd som gjaldt før 2011, og som regel benyttes en bransjeavtale om slik beregning fra Finans Norge. Bransjeavtalen angir kun beregning av folketrygd som tas ut ved 67 år.

Årlig pensjon beregnes uavhengig av forventet levetid for forskjellige årskull. Pensjonen blir altså ikke levealdersjustert. Dette vil igjen si at arbeidsgiver betaler for økt levealder for yngre årskull via høyere premie for yngre årskull enn eldre.

Privat ytelsespensjon er pensjonsordninger som stort sett er under avvikling. Det vil likevel kunne ta lang tid før den siste ordningen er avviklet.

Det kan være nærliggende å foreslå at privat ytelsespensjon forblir uendret ved innføring av normalder i folketrygden. Da kan uttaket av alderspensjon som før bestemmes en gang mellom 62 og 75 år, men der den garanterte pensjonen som angis er pensjon fra 67 år. Årlig opptjening av pensjon kan fremdeles bestemmes ut fra opptjeningsalderen (67 år).

Beregningen av pensjon og folketrygd, samt årlig opptjening av pensjon vil da være upåvirket av normalderen i folketrygden.

Det vil sannsynligvis kunne være mulig å endre grensen for laveste og høyeste alder for uttak av pensjon, siden premieberegningen og opptjeningen i pensjonsordningene er uavhengig av denne grensen.

I så fall blir imidlertid pensjonssystemet sett under ett mer uoversiktlig enn i dag, siden det vil være forskjellige regler for forskjellige pensjonsordninger.



Det må avklares om/at alderspensjon kan tas ut uten å påvirke en eventuell uførepensjon fra folketrygden som vil utbetales lenger dersom normalderen økes.

Fripoliser

Det finnes mange fripoliser fra private ytelsespensjonsordninger¹. Disse har en avtale om pensjon fra opptjeningsalder og gjerne livsvarig. Disse kan i utgangspunktet ikke bli berørt av en endring i normalderen i folketrygden, siden dette er inngåtte avtaler med garantier. Dersom den enkelte selv velger senere uttak enn fra opptjeningsalder, er dette fullt mulig. Et senere uttak gir økt årlig pensjon.

Det kan i utgangspunktet ikke innføres normalder for fripoliser, men som for privat ytelsespensjon, så burde grensen for laveste og høyeste alder for uttak av pensjon kunne endres. Frivilligheten rundt uttak av pensjon påvirker ikke den avsatte premiereserven (den fonderte avsetningen i ordningen).

I så fall blir imidlertid pensjonssystemet sett under ett mer uoversiktlig enn i dag, siden det vil være forskjellige regler for forskjellige pensjonsordninger.

Det må avklares om/at alderspensjon kan tas ut uten å påvirke en eventuell uførepensjon fra folketrygden som vil utbetales lenger dersom normalderen økes.

Særaldersgrenser

Det finnes en del ansatte med særaldersgrenser både i offentlig og privat sektor. Problematikken knyttet til opptjeningsalder og særaldersgrenser bør vurderes særskilt, men i dette notatet vurderes ikke dette forholdet nærmere.

Innføring av normalder for premiefritak/innskuddsfritak og uførepensjon

Alle tjenstepensjonsordninger har premiefritak/innskuddsfritak. Offentlige tjenstepensjonsordninger har også uførepensjon, mens dette er valgfritt i privat sektor.

Premiefritak/innskuddsfritak gis arbeidsgiver når en ansatt har vært ufør i en viss periode, og i samme grad som uføregraden. I både offentlige og private tjenstepensjonsordninger gis premie-/innskuddsfritaket frem til det vi her kaller opptjeningsalderen. Dersom opptjeningsalderen ikke er kjent og skal følge normalderen, vil fritaket være ikke-forsikringsbar både i opptjeningsperioden og ved et eventuelt uføretilfelle. En slik løsning kan altså ikke forsikres.

I offentlige tjenstepensjonsordninger beregnes uførepensjon i dag ut fra tjenestetid og mulighet for full opptjening ved opptjeningsalder. Ved innføring av normalder i offentlig tjenstepensjon bør det vurderes hvordan tjenestetid for full opptjening og tjenestetidsbrøken skal fastsettes.

¹ Over 200 000



I privat tjenestepensjon beregnes uførepensjon uavhengig av tjenestetid, men med fratrekk for utbetalinger av uførepensjon fra fripoliser og oppsatte rettigheter fra offentlig tjenestepensjon, som nevnt i vedlegg 1.

Uførepensjon gis til opptjeningsalderen.

Uførepensjon uten kjent utbetalingsstopp vil være ikke-forsikringsbar både i opptjeningsstiden og ved et eventuelt uføretilfelle.

I privat tjenestepensjon kan ikke opphørsalderen for uførepensjon og premie- og betalingsfritak endres for de som allerede får utbetalt uførepensjon, siden det ikke er betalt premie for utbetaling annet enn til opphørsalderen. Skal en slik pensjon forsikres, vil pensjonsleverandøren måtte benytte en langt høyere normalder enn den prognostiserte for å være sikker på at premieinnbetalingene blir tilstrekkelige. Dette vil igjen føre til høye premier, samtidig som flere vil kunne ha krav på mer pensjon enn det som var tiltenkt.

Det vil derfor i utgangspunktet ikke kunne være samme opphørsalder for uføretrygden fra folketrygden og uførepensjonen, premiefritak og innskuddsfritak i privat tjenestepensjon.

For fripoliser fra private ytelsespensjonsordninger fra før 2015 var alderspensjon og uførepensjon på samme nivå, dvs. at de ga samme årlige pensjon (hvis det var tilknyttet uførepensjon). I 2015 ble uførepensjonen endret, og fastsettes nå uavhengig av alderspensjonen. Opphør av uførepensjon og start av alderspensjon for fripoliser fra før 2015 vil gi samme pensjon før og etter overgang til alderspensjon. Opptjeningsalderen betyr dermed ingenting i forhold til utbetaling av årlig pensjon.

Dersom normalder innføres i uførepensjon og for premie- og betalingsfritak i privat tjenestepensjon, må det vurderes om det kan lages prognoser for normalder for alle aktuelle fødselsår, som for delingstall og forholdstall. Premien for uførepensjon og ved premie- og betalingsfritak, kan dermed legges til grunn årets prognose for normalder for aktuelt fødselsår. Dersom noen blir uføre, vil utbetalingsperioden bli den samme som det som lå til grunn for betaling av premie. Opphør av uførepensjon og premie- og betalingsfritak vil etter denne metoden ikke alltid bli identisk med opphør av uføretrygd, men vil legge opphørsalderne vil ikke nødvendigvis ha veldig store avvik.

Innføring av normalder for etterlattepensjoner

Ektefelle-, samboer og barnepensjoner i både offentlig og privat tjenestepensjon fastsettes i dag ut fra opptjeningsstid basert på tjenestetid frem til opptjeningsalder, og er ytelsesbaserte ordninger.

I offentlig tjenestepensjon er det både ektefelle- og barnepensjon. I privat tjenestepensjon er det frivillig å ha ektefelle-, samboer- og/eller barnepensjon tilknyttet.



I offentlig tjenstepensjon får ansatte som slutter, enten de går av med pensjon eller bare trer ut av arbeidet, en rett til ektefelle- og barnepensjon basert på opptjeningstiden og den opptjeningsalderen som da gjelder.

I privat tjenstepensjon får ansatte som slutter som hovedregel *ikke* rett til ektefelle-, samboer- og barnepensjon. Dersom de har en slik rettighet, er denne basert på opptjeningstid og opptjeningsalder.

Det er kun opptjeningstakten (hvor mye pensjon som tjenes opp hvert år) som er avhengig av opptjeningsalderen, ikke hvilken pensjon som skal utbetales og hvor lenge. Premien vil avhenge av opptjeningstakten.

Det behøver ikke være noe problem å ha en opptjeningsalder for beregning av opptjent ektefelle-, samboer- og barnepensjon som ikke er lik normalderen i folketrygden, bortsett fra at pensjonssystemet blir fragmentert, dvs. lite sammenhengende.

Et annet alternativ kan være å fastsette etterlattepensjon på samme måte som uførepensjon i privat sektor, det vil si som full pensjon uansett når den kommer til utbetaling, men med fratrekk av etterlattepensjon fra fripolise eller offentlig tjenstepensjon. Dette alternativet er mer utfordrende å kombinere med opptjening av rettighet for de som slutter, men det kunne gjerne åpnes for det i hvert fall i privat tjenstepensjon.



Vedlegg 1

Samtidig er uførepensjonen i privat tjenstepensjon utformet slik at ytelsen ikke er kjent før uttak, siden det skal tas hensyn til opptjent pensjon i offentlig tjenstepensjon og fripoliser. Hvis opptjent pensjon i offentlig tjenstepensjon og fripolisene er kjent, er dette uproblematisk. Det er imidlertid en utfordring å få tak i disse opplysningene ved beregning av premie. Forsikringsbransjen har laget en løsning i dag som gjør det mulig å utveksle opplysninger om fripoliser mellom pensjonsleverandører. Det arbeides også med å få tilgang på estimer for opptjent pensjon fra offentlig tjenstepensjon. Men uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon er ikke kjent før på utbetalingstidspunktet, siden opptjeningstid hos forskjellige offentlige arbeidsgivere skal samordnes for å beregne endelig uførepensjon.

Uten den nødvendige informasjonen om andre opptjente rettigheter er uførepensjonen i privat sektor en ikke-forsikringsbar ytelse. Forsikringsselskapene vil ikke kunne forsikre mer pensjon enn det er betalt premie for. Løsningen er at bedriften betaler for full pensjon, bare avkortet med helt kjente fripoliser etc. Dersom det viser seg at den uføre får utbetalt mer pensjon fra andre hold enn det som var kjent ved premiebetalingen, går det overskytende av pensjonen betales til premiefondet til bedriften.

Også etteravregning av uførepensjon mot inntekt er en ikke-forsikringsbar ytelse.

Dersom uførepensjonen har tilknyttet en fripoliserett, og en person slutter i bedriften og får en fripolise, vil det ikke være noe premiefond å sende den overskytende pensjonen til. Fripoliseinnehaveren må dermed få utbetalt også den overskytende pensjonen dersom vedkommende blir ufør.

Selv om uførepensjon i privat sektor er en ikke-forsikringsbar ytelse, håndteres den altså som forsikringsbar ved at det fastsettes et beløp som uansett kommer til utbetaling ved uførhet, det er bare et spørsmål om det er den uføre eller et premiefond som får pensjonen.