

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep, 0030 Oslo

Dato: 19.03.2021
Vår ref.: LPA-19.3.21
Deres ref.: 20/7306

Høringssvar – utredning om pensjon fra første krone og første dag

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 15.12.2020 om «Høring - utredning om pensjon fra første krone og første dag og den vedlagte «Arbeidsgrupperapporten om mulige endringer i reglene for privat tjenstepensjon». Videre vises det til det etterfølgende stortingsvedtaket som er omtalt i departementets nyhetsmelding 17.02.2021. Departementet ber om innspill innen 19. mars 2021.

Finans Norge mener

- Innføring av «pensjon fra første krone og første dag» vil kunne innebære økt tjenstepensjon for mange arbeidstakere i privat sektor, og vil kunne påvirke pensjonskostnadene for mange arbeidsgivere. Finans Norge støtter opphør av mulighetene i dagens regelverk til å unnta fra pensjonsopptjening: lønn inntil 1 G, ansatte med alder under 20 år og ansatte med lavere stillingsandel enn 20 prosent. Endringene innebærer blant annet forenklinger og økt samsvar med annet pensjonsregelverk, herunder prinsippene i folketrygden.
- For leverandører av privat tjenstepensjon som er medlem av Finans Norge, vil de foreslåtte endringene kunne gjennomføres med virkning fra 2023, uten at vi ser behov for overgangsregler.

I rapporten drøftes ulike mulige løsninger for å kompensere arbeidsgivere som får økte pensjonskostnader som følge av forslagene. Dersom arbeidsgivere skal kompenseres for endringene, mener vi dette bør gjøres utenom pensjonsregelverket.

- Når det gjelder andre eventuelle behov for begrensninger i pensjonsopptjening og medlemskap i pensjonsordningen, som er omtalt i rapporten, mener vi at:
 - ny minste aldersgrense, bør være 13 år, den samme som i folketrygden.
 - nytt minstekrav til inntekt for medlemskap i pensjonsordningen, bør harmonisere med minstegrensen for rapportering til a-ordningen.
 - dagens spesialregler for sesongarbeidere kan utgå, slik at sesongarbeidere og øvrige deltidsansatte likebehandles.

Innledning

Regjeringen skriver i nyhetsmelding 17.02.2021 at det tas sikte på å fremme lovforslag på bakgrunn av Stortingets vedtak og høringen. Ifølge stortingsvedtaket bes «regjeringen fremme forslag til nødvendige lovendringer for å innføre pensjon fra første krone med sikte på innføring fra 1. januar 2023». Videre ber stortingsflertallet «regjeringen vurdere midlertidige, kompenserende økonomiske tiltak for arbeidsgiversiden og overgangsregler som gjør at pensjon fra første krone kan innføres over noe tid, for eksempel 3 år etter virkningstidspunktet». Flertallet i Arbeids- og sosialkomiteen ber om «forslag til lovendringer som medfører at dagens krav om inntekt over 1G, 20 pst. stilling og 20 år

oppheves», samt at flertallet mener «det fortsatt vil være hensiktsmessig med enkelte begrensninger knyttet til for eksempel svært korte engasjement, slik det også er i dagens lovverk». På bakgrunn av Stortingets vedtak og komiteflertallets vurderinger ønsker Finansdepartementet vurderinger fra høringsinstansene av bl.a. de økonomiske og administrative konsekvensene av slike regelendringer, samt behovet for og utforming av eventuelle overgangsordninger og fortsatte begrensninger i medlemskapskriteriene.

Finans Norge er både arbeidsgiver- og bransjeorganisasjon for finansnæringen, herunder livsforsikringsselskapene som pr i dag leverer tjenestepensjon til størstedelen av de ansatte i privat sektor. Finansnæringen omfatter om lag 240 foretak og ca. 50.000 ansatte. I Actecan-rapporten¹ fremkommer det at om lag 80-90 prosent arbeidstakerne har opptjening fra første krone allerede, og at kun om lag 5 prosent har minimumssatsen på 2% av lønn etter OTP-loven. De foreslåtte tiltakene antas derfor være håndterbare for de fleste arbeidsgiverforetakene i finans.

I arbeidsgrupperapporten vurderes blant annet opphør av mulighetene i dagens regelverk til å unnta fra pensjonsopptjening for a) den delen av arbeidstakers lønn som er under 1 G, b) arbeidstakere som er under 20 år og c) arbeidstakere med stillingsandel lavere enn 20 prosent. Vi forstår det slik at det er disse hovedelementene som omfattes av stortingsflertallets vedtak. Arbeidsgruppen kommer ikke med tilrådninger om endringer i pensjonsregelverket. Høringsnotatet behandler relasjonen til andre elementer i pensjonssystemet, men utredningen er sentrert om innskuddspensjon (egen pensjonskonto) og går ikke inn på alle elementer i pensjonssystemet, eksempelvis forholdet til AFP.

I hovedtrekk innebærer forslagene:

- Mange (flere) arbeidstakere som ikke får opptjening med dagens regler, vil kunne få pensjonsopptjening med de foreslåtte forslagene. Effekten vil være relativt størst for de som ikke får pensjonsopptjening med dagens regler og for arbeidstakere med de laveste lønningene.
- Mange arbeidsgivere har allerede valgt høyere sparesatser, enn minstespiresats (2% av lønn) i henhold til lov om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven). Disse arbeidsgiverne kan i en viss grad tilpasse seg de foreslåtte endringene f.eks. gjennom lavere sparesatser. Arbeidsgivere som i dag kun tilbyr minstesatser etter lov om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven), har derimot i mindre grad mulighet til å tilpasse seg de foreslåtte endringene.
- I rapporten fra arbeidsgruppen er det utredet mulige tiltak for å motvirke kostnadsøkningene for arbeidsgiverne ved de foreslåtte endringene. Men arbeidsgruppen har ikke kommet til enighet om hvilke løsninger som anbefales, og det fremstår uavklart hvilken kompensasjonsløsning politikerne prefererer. I arbeidsgrupperapporten er det foreslått løsninger som innebærer senket minste sparesats i OTP-loven. Det har også vært nevnt at skatte- eller avgiftskompensasjon (f.eks lavere arbeidsgiveravgift) kan være et mulig tiltak.

Bakgrunn

Innføring av pensjon fra første krone og første dag, vil innebære en harmonisering til andre pensjonsordninger. Med pensjonsreformen i 2010/2011 ble det innført pensjon fra første krone i folketrygden, forslaget vil også innebære en harmonisering med regelverket for tjenestepensjon (hybridpensjon) i privat sektor. Samtidig med innføring av egen pensjonskonto fra 1. januar 2021 ble den såkalte 12-månedersregelen fjernet. Egen pensjonskonto og en videreutvikling av dette regelverket tilsier ønske om ytterligere forenklinger og økt transparens. Endringer i annet regelverk (offentlig tjenestepensjon og hybridordninger) trekker også i samme retning.

Med de foreslåtte tiltakene vil det pensjonsmessig lønne seg å jobbe (sammenlignet med ikke å jobbe) og prinsipielt vil endringene bidra til å stimulere til arbeidslinjen. Den gang lov om innskuddspensjon og lov om foretakspensjon ble innført i 2001, ble kriteriene (terskelverdiene) begrunnet ut hensynet til tekniske og administrative forhold.

Nye systemløsninger og andre forhold omtalt over, tilsier at den gamle begrunnelsen ikke er like relevante i dag. I rapporten fremkommer det at over én million arbeidstagere for en stor del kvinner og deltidsarbeidende innenfor hotell, restaurant, varehandel og privat tjenesteyting, ikke har pensjon fra første krone og første dag i dag. Det vil si at bare om lag 30 prosent i privat sektor har pensjonsopptjening fra første krone. Om lag 400.000 arbeidstagere i privat sektor, for en stor del arbeidstakere med høye lønninger, har imidlertid allerede pensjonsopptjening fra første krone.

Nærmere om de ulike forslagene

a. **Bortfall av 1G-fradraget**

Stortingsflertallets vedtak vil innebære at muligheten til å unnta inntekt under 1 G fra pensjonsopptjening opphøres.

Det kan vises til at folketrygden har opptjening fra første krone. Etter gjeldende bestemmelser i lov om obligatorisk tjenestepensjon (OTP) pålegges arbeidsgiverforetak i privat sektor å spare to prosent av den ansattes lønn mellom 1 G og 12 G. Mange bedrifter tilbyr derfor (kun) pensjonsinnskudd for den delen av lønnen som overstiger 1 G (101.351 kroner). For disse bedriftene betyr det derfor om lag kr 2.000 i økt pensjonsopptjening årlig pr ansatt å innføre pensjon fra første krone.

Arbeidsgiverforetak med høyere sparesatser enn minimumsordninger etter lov om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven), kan i prinsippet justere ned bedriftens sparesatser for å motvirke økte pensjonskostnader. Statistikk fra Finans Norges viser, som det er referert til i rapporten, at om lag 1 million arbeidstakere ikke har pensjon fra første krone i dag. De foreslåtte endringene antas (på kort sikt) å innebære en økning i pensjonskostnadene på om lag 2 milliarder kroner. Dette er det enkelttiltaket som foreslås med størst økonomisk effekt, og som berører flest arbeidsgivere og arbeidstakere. Dette kan gi en kostnadsøkning for ansettelser i disse bedriftene. Dette kan eventuelt understøtte et behov for å vurdere en evt. kompensering ved justeringer via avgifts-/skattesystem

Samtidig vil forslaget (på kort sikt) gi mange ansatte økt pensjon, og har relativt størst effekt for de lavest lønnede.

b. **Bortfall av krav om alder (minst) 20 år**

Stortingsflertallets vedtak innebærer også at muligheten til å unnta arbeidstakere under 20 år fra pensjonsopptjening opphøres.

Etter dagens regelverk er ikke arbeidsgiveren pålagt å spare til pensjon for arbeidstakere før fylte 20 år. Det er blitt det vanlige, at arbeidstakere under 20 år er unntatt fra pensjonsopptjening, men det kan avtales mellom arbeidsgiverforetaket og leverandøren lavere opptjeningsalder.

Muligheten for å unnta opptjening for ansatte under 20 år hadde en annen begrunnelse i 2001 (på det tidspunktet unntakene ble innført). Mange endringer er foretatt i pensjonsregelverket siden den gang og nye tekniske og administrative systemer er blitt tatt i bruk. I rapporten diskuteres det, men foreslås ikke en ny nedre aldergrense for

pensjonsopptjening. Alternativene som diskuteres for en eventuelt ny nedre aldersgrense for pensjonsopptjening i rapporten er henholdsvis 13 år eller 15 år.

Levealdersjusteringen i folketrygden blir stadig sterkere for de yngste årskullene, med et behov for å stå lenger i arbeid og «økt vekt på opptjening gjennom livsløpet.» Arbeid bør belønnes i begge ender av arbeidslivet og unge arbeidstakere bør tilsvarende tjene opp tjenstepensjonen når de tar lønnet arbeid. Vi vurderer forskjellen på de to alternativene (13 år eller 15 år) økonomiske og administrativt er små, jf. tabell 5.1. i rapporten.

Finans Norge støtter at den nedre aldersgrensen i tjenstepensjonsregelverket settes lik grensen i folketrygden (13 år).

c. Bortfall av krav om minimum 20% stillingsandel

Stortingsflertallets vedtak vil innebære at muligheten til å unnta arbeidstakere med stillingsandel under 20 prosent fra pensjonsopptjening opphøres.

I rapporten er det vurdert som alternative for krav til stillingsandel om:

- a) denne 20%-grensen skal fjernes, eller
- b) grensen skal reduseres til 10 prosent, eller
- c) grensen skal beholdes som i dag på 20 %

I dag medfører 20%-grensen at en stor andel kvinner og deltidsarbeidende innenfor hotell, restaurant, varehandel og privat tjenesteyting, ikke får pensjonsopptjening. En reduksjon av grensen fra 20 % til 10 % vil imidlertid ikke løse ulike utfordringer knyttet til hvem som faller innenfor eller utenfor regelverket, eller når personer skal tas opp i en ordning i privat sektor. For timelønnede og personer med lave stillingsprosent som jobber mer tid er det i dag vanskelig å vite hvilke som når opptakskravene i løpet av året, noe som kan medføre ulik praksis mellom både leverandører og bedrifter. Noen arbeidsgivere/leverandører vil melde inn umiddelbart, mens andre vil avvente og avregne før personer ev. meldes inn. Ved eventuelle skadetilfeller før årsslutt kan det også oppstå tvilstilfeller om personer oppfyller opptaksbetingelsene, og i hvilken grad leverandørene skal innvilge innskuddsfritak.

Eksempel ved minimumsgrense på 20% stillingsandel: Anta at en person har jobbet 19% i snitt de siste månedene og blir langvarig syk like før en høysesong i oktober. Vedkommende ville trolig kommet over 20 % i snitt ved arbeid i høysesongen, men vil i dette tilfellet ikke oppfylle kravet. Slike tilfeller vil kunne unngås dersom krav til nedre grense fjernes.

Finans Norge mener nedre grense for opptak kan bortfalle, og ev. erstattes med nedre grense tilsvarende for rapporteringspliktig beløp i a-ordningen. Endringen vil i praksis kunne gi en reell økning av pensjon for berørte grupper (nevnt over).

d. Sesongarbeidere

Dagens regelverk inneholder spesielle regler knyttet til medlemskap i pensjonsordningen for sesongarbeidere. En naturlig konsekvens av forslaget om pensjon fra første krone, er at disse reglene også endres. Det kan i praksis være vanskelig å skille en sesongarbeider fra en deltidsansatt. Det er et visst tolkningsrom og et uklart skille mellom hvem som kvalifiserer til innmelding. I lys av opphevelse av 12-månedersregelen og innføring av egen pensjonskonto vil pensjonskapitalen samles for korte ansattforhold. Det kan eksempelvis tenkes personer som gjennom flere år tar ulike sesongjobber (sommer, høst og vinter), men som med dagens regelverk ikke opptjener pensjon. Jf. også

arbeidsmiljøloven §13-1 med forbud mot diskriminering av arbeidstaker som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt.

Finans Norge mener at de spesielle reglene i gjeldende regelverk for sesongarbeidere bør bortfalle, slik at reglene blir likelydende for sesongarbeidere og øvrige deltidsansatte. Grensen for medlemskap bør dermed også harmonisere med rapporteringskravene for a-ordningen.

e. Minstekravene i a-ordningen

I forbindelse med Statsbudsjettet for 2021 ble det etablert regelverksendringer som muliggjør tilgang til opplysninger fra a-ordningen for leverandører av privat tjenestepensjon, og det er i ferd med å etableres tekniske løsninger for dette. En slik løsning vil bidra til effektiviseringsgevinster og bedre ajourhold, samt bedre kontroll med inn- og utmeldinger av pensjonsordningene. Disse tekniske og regulatoriske endringene taler samlet sett for at dagens medlemskriterier til pensjonsordningen bør utgå, samtidig som det bør ses hen til minstekravene for rapportering til a-ordningen når det gjelder medlemskap. Vi viser til at minstekravene for opplysningsplikt til a-ordningen blant annet er regulert ved:

- skatteforvaltningsforskriften § 7-2-1 første ledd: det er ikke lønnsopplysningsplikt når samlede lønnsutbetalinger fra vedkommende arbeidsgiver til en person i løpet av kalenderåret ikke overstiger kr 1 000.
- når vilkårene for plikt til å opprette pensjonsordning er oppfylt vil det likevel i noen tilfeller kunne ta 6 måneder før arbeidsgiver plikter å ha etablert ordningen, jf. § OTP-loven § 2 annet ledd.

I arbeidsgrupperapporten er det også vurdert mulig behov for å innføre en annen (ny) inntektsgrense for medlemskap, som er høyere enn det som gjelder som krav for å rapportere til a-ordningen. Vi vil også gjøre oppmerksom på at det i innskuddspensjonsloven § 5-5 i dag, er åpning for å benytte fjorårets lønn. Ved overgang til a-ordningen bør det vurderes å oppheve bokstav

b) <https://lovdata.no/lov/2000-11-24-81/§5-5>. Dette forholdet er ikke omtalt av arbeidsgruppen.

Finans Norge kan pt. ikke se at det er behov for å innføre et nytt minstekrav til inntekt som overstiger kravet for rapporteringsplikt til a-ordningen. Vi mener imidlertid det kan være grunn til å opprettholde et minstekriterium for medlemskap i pensjonsordningen, som er i samsvar (harmoniserer) med minstekriteriene for rapportering til a-ordningen. Dette muliggjør blant annet automatiserte prosesser for inn- og utmeldinger for pensjonsleverandørene, og kan gi arbeidsgivere effektiviseringsgevinster i forbindelse med rapportering.

f. Finansiering og kompensasjon

I høringen bes det om eventuelle innspill til økonomiske og administrative effekter, samt at det åpnes for mulige kompensasjonsløsninger (ev. midlertidig) for arbeidsgivere som blir berørt.

Som vi tidligere har omtalt, er det spesielt for de bedriftene som har minimumsordninger etter OTP-loven, det er utfordrende å finne kostnadsnøytrale løsninger. Dette skyldes at disse bedriftene i liten (eller ingen) grad kan foreta tilpasninger (på kort sikt), som motvirker økte pensjonskostnader. I arbeidsgruppens rapport er det foreslått ulike tiltak for å ev. motvirke den kostnadsøkningen som forslagene om pensjon fra første krone og første dag isolert sett innebærer. Eksempelvis er det foreslått et alternativ som innebærer at minstesatsen i obligatorisk tjenestepensjon reduseres fra 2 prosent til 1,6 prosent.

Til dette forslaget vil vi påpeke at:

- Selv om det innføres et slikt kostnadskompenserende tiltak, vil det ikke virke “nøytralt” for den enkelte bedrift eller den enkelte arbeidstaker. Å redusere minstesatsen i OTP-loven kan også ha en uheldig signaleffekt og kan komplisere kundekommunikasjonen/-forståelsen.
- Skatteetaten har eksempelvis også overtatt kontrollansvaret for OTP fra Finanstilsynet, og er i ferd med å etablere kontrollrutiner for å sikre økt etterlevelse. Endringer vil også ha noen administrative konsekvenser for leverandørene.

Eksempel: Dersom minste sparesats i OTP-loven reduseres fra 2% til 1,6%, samtidig med fjerning av 1G-fradraget, blir resultatet at arbeidstakere med inntekt inntil 5 G vil få høyere pensjonssparing enn i dag. Bedrifter hvor ansatte har 400.000–500.000 kroner i årslønn vil få en kostnadsøkning til pensjon på 20–30 prosent hvis satsen opprettholdes på 2 prosent. Alle med inntekt over 506.755 kroner (5G) vil dermed få mindre innskudd enn i dag. Osv. Det er dermed utfordrende å finne enkle kompensasjonsløsninger som er «nøytrale» for alle.

Finans Norge mener det i forbindelse med innføringen av pensjon fra første krone og første dag, er viktig å unngå innføring av eventuelle komplekse mekanismer som skal kompensere arbeidsgivere via justeringer i pensjonsregelverket. Dersom arbeidsgivere skal kompenseres i for endringene (ev. midlertidig), bør dette etter vårt syn skje på annen måte, og ikke gjennom pensjonsregelverket.

g. Utenlandske arbeidstakere

Underveis i arbeidet har Finans Norge blitt forespurt om det er behov for spesielle tiltak for å motvirke spesielle utfordringer knyttet til administrasjon av utenlandske arbeidstakere. Pensjon fra første krone og første dag vil kunne medføre flere pensjonskapitalbevis der eieren er bosatt i utlandet og det kan være vanskelig å finne ut hvor pengene skal utbetales. Dette er likevel i seg selv ikke noe argument for ikke å innføre pensjon fra første krone og første dag. Det vi dessuten være lettere for utenlandske arbeidstakere å vite at man har rett til pensjon fra Norge dersom dette ikke er betinget av inntekt eller tid som ansatt.

Finans Norge støtter derfor tilnærmingen i rapporten, og våre innspill som er referert der, om at det ikke er behov for spesielle regler for utenlandske arbeidstakere.

h. Implementeringstidspunkt og overgangsregler

Vi forstår stortingsflertallets vedtak slik at de foreslåtte endringene, ønskes innført fra 2023. Samtidig som det stilles spørsmål ved om det er behov for overgangsperiode utover dette.

I rapporten er det knyttet noen kommentarer til eventuell implementeringsperiode for endringer og sammenlignet med historiske perioder, eksempelvis den korte fristen i OTP-loven i 2006 og den lengre fristen for endring av knekkpunkt for innskuddssatser i 2014. Arbeidsgruppen har ikke en anbefaling til implementeringsperiode.

Finans Norge mener det vil gi lettere kommunikasjon og administrasjon ved å ha ett bestemt virkningstidspunkt for endringene. Vi har likevel forståelse for at det må tas hensyn til pandemisituasjonen. Den foreslåtte tidsplanen med innføring fra 1. januar 2023 virker i så henseende fornuftig. Vi ser i utgangspunktet ikke behov for overgangsperiode utover dette.

Avsluttende merknad

Som nevnt over, vil de foreslåtte endringene for pensjonsleverandørene la seg innføre relativt raskt, og innenfor de rammer som er foreslått, uten behov for overgangsperiode.

Våre betraktninger rundt implementering forutsetter at det ikke blir innført andre endringer (eksempelvis mer komplekse kompensasjonsmekanismer i pensjonsregelverket). Dette vil nødvendigvis kunne kreve mer tid å gjennomføre.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Livsforsikring og pensjon



Stefi Kierulf Prytz
direktør