Egen pensjonskonto og andre tilpasninger i privat tjenestepensjon

Desember 2016

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse **3**
1 Bakgrunn og mandat **4**
1.1 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning 4
1.2 Oversikt over innholdet i utredningen 5
1.3 Hva menes med «egen pensjonskonto» 5
2 Kort oversikt over tjenestepensjonsmarkedet **7**
3 Gjeldende rett **10**
3.1 Egen pensjonskonto 10
3.2 Individuell pensjonssparing 12
3.3 Kriterier for opptjening av pensjonsrettigheter 14
4 Situasjonsbeskrivelse **15**
4.1 Egen pensjonskonto 15
4.2 Individuell pensjonssparing 18
4.3 Kriterier for opptjening av pensjonsrettigheter 21
5 Veivalg for endringer **29**
5.1 Innledning 29
5.2 Egen pensjonskonto 29
5.3 Individuell pensjonssparing 30
6 Arbeidsgruppens vurderinger **31**
6.1 Egen pensjonskonto 31
6.2 Individuell pensjonssparing 38
6.3 Kriterier for opptjening av pensjonsrettigheter 40
6.4 Arbeidsmarkedseffekter 43
7 Tilknyttede problemstillinger **45**
7.1 Risikodekninger 45
7.2 Endringer i tjenestepensjonsloven og foretakspensjons-loven 46
7.3 Overgangsspørsmål mv. 46
7.4 Tiltak for å bedre konkurransen på pensjonsmarkedet 46
8 Økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser **49**
8.1 Generelt 49
8.2 Konsekvenser for arbeidstaker og arbeidsgiver 50
8.3 Konsekvenser for pensjonsleverandører 53
8.4 Konsekvenser for det offentlige 53
9 Bakgrunnsmateriale **55**
Vedlegg I – Brev 2. april 2016 fra Riksmekleren til Statsministerens kontor 56
Vedlegg II – Brev 3. april 2016 fra Statsministeren til Riksmekleren 57
Vedlegg III – Tallmateriale mottatt fra Finans Norge 59

1 Bakgrunn og mandat

1.1 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning

I forbindelse med meklingen i Frontfaget mellom Fellesforbundet/LO og Norsk Industri/NHO i lønnsoppgjøret 2016, sendte Riksmekleren en henvendelse til statsministeren. I henvendelsen framgikk det bl.a. at det syntes *«å være enighet mellom partene om at det er ønskelig at det igangsettes et lovarbeid med sikte på å modernisere pensjonsordningene i privat sektor»*. Brevet er vedlagt rapporten.

Statsministeren besvarte henvendelsen ved brev 3. april 2016 til riksmekleren. I statsministerens brev vises det til at regjeringen er innstilt på å utrede behovet for å gjøre tilpasninger i lov- og regelverket for tjenestepensjon i privat sektor. Det heter i brevet at utredningen kan ta utgangspunkt i lov om innskuddspensjon. Brevet utgjør mandatet for arbeidsgruppen, og er vedlagt rapporten.

I tråd med mandatet vurderer arbeidsgruppen adgang til å opprette en personlig pensjonskonto hos en pensjonsleverandør valgt av arbeidstaker (egen pensjonskonto), adgang til individuell tilleggssparing og håndtering av pensjon ved jobbskifte. Arbeidsgruppen har også valgt å vurdere mulige konsekvenser av å redusere nedre alder for pliktig medlemskap i en pensjonsordning og nedre inntektsgrense for opptjening, samt kravet til varighet på arbeidsforhold som skal gi grunnlag for å opparbeide pensjonsrettigheter. Arbeidsgruppen utreder dermed alle spørsmålene som er nevnt i mandatet, også de som det står at arbeidsgruppen *kan* vurdere. I tillegg vurderer arbeidsgruppen konsekvenser av å redusere kravet til stillingsandel som gir pliktig medlemskap i en pensjonsordning.

Utredningen er avgrenset til problemstillinger som knytter seg til lov om innskuddspensjon, slik mandatet gir adgang til. Dette innebærer bl.a. at konsekvensene for foretakspensjonsordninger og tjenestepensjonsordninger ikke er vurdert. Arbeidsgruppen legger videre til grunn det gjeldende skatteregimet for de skattefavoriserte tjenestepensjonsordningene, uten å vurdere endringer i skatteregimet. Avgrensningene har vært nødvendige bl.a. for å sikre nødvendig framdrift i arbeidet.

Utredningen beskriver ulike alternative løsninger på spørsmålene i mandatet. De hovedhensyn som kan tale for og imot de enkelte alternativene for arbeidstakere, arbeidsgivere, pensjonsleverandører og det offentlige (provenyvirkninger) søkes identifisert, men arbeidsgruppen går ikke i dybden på alle problemstillingene. Arbeidsgruppen har videre ikke sett det som sin oppgave å konkludere i vurderingene av ulike løsningsalternativer. Dersom ett eller flere av de alternative løsningene arbeidsgruppen drøfter skal gjennomføres, må det derfor foretas ytterligere utredning før tiltaket kan besluttes. I og med at det ikke blir foreslått tiltak i denne utredningen, legger arbeidsgruppen til grunn at utredningen faller utenfor utredningsinstruksens virkeområde.

Organiseringen av arbeidet i en arbeidsgruppe ble i tråd med mandatet avklart i samråd med partene i arbeidslivet. Arbeidsgruppen ble ledet av avdelingsdirektør Per Øystein Eikrem fra Finansdepartementet og har i tillegg bestått av seniorrådgiver Kirsti Mellbye, fagsjef Remy Edseth og underdirektør Kari Sjørholt fra Finansdepartementet, avdelingsdirektør Jacob Hanssen og rådgiver Line Furseth Bjørk fra Arbeids- og sosialdepartementet og seksjonssjef Runa Kristiane Sæther fra Finanstilsynet. Arbeidsgruppen hadde sitt første møte 14. september 2016, og har i alt hatt syv møter.

Det ble opprettet en referansegruppe for arbeidet med deltakere fra Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Finans Norge, Forbrukerrådet, Hovedorganisasjonen Virke, Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon, Pensjonskasseforeningen, Unio og YS. Det ble holdt to møter med referansegruppen. Arbeidsgruppen har mottatt skriftlige innspill fra Finans Norge, Landsorganisasjonen i Norge og Næringslivets Hovedorganisasjon. Tallmateriale fra Finans Norge følger som vedlegg til rapporten.

Arbeidsgruppens vurderinger står for de enkelte representantenes egen regning, og gir ikke nødvendigvis uttrykk for det syn de enkelte representanters arbeidsgiver vil kunne ha om de spørsmål som drøftes i rapporten.

1.2 Oversikt over innholdet i utredningen

I rapporten behandles tre hovedtema. Ett gjelder egen pensjonskonto, et annet adgang til individuell sparing i tjenestepensjonsordninger. Det tredje temaet knytter seg til ulike spørsmål om rett til medlemskap med opptjening av pensjon.

Rapporten er bygget opp slik at det først gis en oversikt over gjeldende rett på de ulike områdene som behandles i rapporten, se kapittel 3. I kapittel 4 gjennomgås tallmaterialet som arbeidsgruppen har innhentet på de ulike områdene. Kapittel 5 inneholder en oversikt over hovedproblemstillinger ved et system med egen pensjonskonto og økt adgang til individuell pensjonssparing i tjenestepensjonsordninger i form av alternative løsninger som representerer ulike veivalg.

Arbeidsgruppens vurderinger fremgår av kapittel 6, som også gir en oversikt over hovedlinjene i de andre delene av rapporten. I kapittel 7 omtales enkelte tilknyttede problemstillinger, herunder mulige tiltak for å bedre konkurransen på pensjonsmarkedet. I kapittel 8 redegjøres det for økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser av eventuelle endringer på de områder som er behandlet i rapporten.

1.3 Hva menes med «egen pensjonskonto»

Egen pensjonskonto har vært løftet fram som en mulighet for å gi den enkelte arbeidstaker bedre oversikt og styring over egen pensjon og for å gi mer effektiv forvaltning av pensjonsmidler. Egen pensjonskonto ble bl.a. drøftet i forbindelse

med lønnsoppgjøret i 2016, noe som er bakgrunnen for dette arbeidet, jf. omtale i avsnitt 1.1.

I gjeldende rett benyttes begrepet «egen alderspensjonskonto» om pensjonsordninger hvor det enkelte medlem selv har investeringsvalg. Arbeidsgruppen benytter «egen pensjonskonto» om en ordning der hvert enkelt medlem i en pensjonsordning har sin egen konto hvor pensjonssparing fra ulike kilder kan samles opp, og/eller der det enkelte medlem selv velger hvilket finansforetak som skal forvalte kontoverdiene. Slik arbeidsgruppen benytter begrepet egen pensjonskonto, må eventuell innføring av egen pensjonskonto innebære endringer i dagens modell. Avhengig av utforming og virkemåte kan egen pensjonskonto i tråd med hensikten føre til lavere priser, bedre oversikt, og økt innflytelse for arbeidstaker. Det er imidlertid også fare for at enkelte alternativer kan føre til høyere forvaltningskostnader, økt fragmentering av de avtalemessige forhold rundt pensjonsordningene, økt kompleksitet og vanskelige valg for det enkelte medlem.

2 Kort oversikt over tjenestepensjonsmarkedet

Tjenestepensjonsordninger er i Norge pensjonsordninger som en arbeidsgiver oppretter for sine ansatte. Ordningene skal gi arbeidstakerne alderspensjon i tillegg til ytelsene fra folketrygden. Ordningene kan også gi rett til uførepensjon og etterlattepensjon.

Regler med krav til utforming av tjenestepensjonsordninger i privat sektor som vilkår for skattefavorisering av ordningene ble første gang gitt i 1952, ved forskrift med hjemmel i skatteloven. I folketrygdloven av 1967 ble det innført en obligatorisk tilleggspensjon som ble utmålt i forhold til det inntektsnivået en hadde som yrkesaktiv. I den forbindelse ble regelverket for de skattefavoriserte private tjenestepensjonsordningene revidert gjennom forskrifter i 1968 og 1969 (TPES-reglene). TPES-regelverket ble avløst av lov om foretakspensjon, som ble vedtatt i mars 2000. Det ble da anslått at om lag 35 pst. av arbeidstakerne i privat sektor hadde en tjenestepensjonsordning etter skatteloven. I november 2000 ble lov om innskuddspensjon, som åpnet for innskuddsbaserte tjenestepensjons-ordninger med skattefavorisering, vedtatt. Begge lovene trådte i kraft 1. januar 2001.

Lov om obligatorisk tjenestepensjon trådte i kraft 1. januar 2006 og innebærer en plikt for alle foretak til å etablere en tjenestepensjonsordning for sine ansatte. På dette tidspunktet var om lag halvparten av arbeidstakerne i privat sektor omfattet av en tjenestepensjonsordning. De arbeidstakerne som fikk tjenestepensjon som følge av at dette ble obligatorisk, fikk i all hovedsak innskuddspensjon.

På grunn av høy lønnsvekst, lave renter og økende levealder har pensjonsordninger med garanterte framtidige ytelser som andel av sluttlønn de senere årene blitt mer kostnadskrevende for pensjonsinnretningene og for arbeidsgiverne. I praksis opprettes det nå så å si ikke nye foretakspensjonsordninger og foretakspensjonsordninger er i betydelig omfang også omdannet til innskuddspensjonsordninger hvor risiko-elementene som tidligere ble båret av pensjonsinnretning og arbeidsgiver, er overført til den enkelte arbeidstaker.

I 2013 ble lov om tjenestepensjon vedtatt. Loven trådte i kraft 1. januar 2014 og åpnet for en ny type pensjonsordning som har egenskaper både fra foretakspensjon og innskuddspensjon, og som er tilpasset prinsippene i ny folketrygd. Samtidig med at tjenestepensjonsloven ble satt i kraft, ble maksimalrammene for innskudd i innskuddspensjonsordninger hevet. Maksimalrammene for alderspensjon i ordninger etter innskuddspensjonsloven og tjenestepensjonsloven ble med dette harmonisert. Mens livsvarig alderspensjon var hovedregelen i foretakspensjonsordninger, har de fleste innskuddspensjonsordninger en tidsavgrenset utbetalingsperiode på 10 år.

Per i dag har ordninger iht. tjenestepensjonsloven liten utbredelse. Innskuddspensjon er nå den dominerende pensjonsordningen i det private tjenestepensjonsmarkedet. Ved utgangen av 2015 hadde 1 250 000 arbeidstakere innskuddspensjon. Dette utgjør

om lag 70 pst. av sysselsatte i privat sektor. Det ble forvaltet om lag 102 mrd. kroner i innskuddspensjonsordninger. I tillegg ble det forvaltet 45 mrd. kroner i pensjonskapitalbevis (opptjent pensjonskapital fra avsluttede arbeidsforhold). Det er grunn til å vente fortsatt vekst i pensjonskapitalen i årene framover, jf. boks 2.1.

Regler om *arbeidstakers tilskudd* til tjenestepensjonsordningen fantes allerede i 1968-reglene, og ble videreført med noen endringer i foretakspensjonsloven. Også for innskuddspensjonsordninger ble det gitt adgang for arbeidstaker til å betale tilskudd til ordningen. En ordning med tilskudd fra arbeidstaker må omfatte samtlige arbeidstakere i foretaket. I tjenestepensjonsloven er det gjort en viss oppmyking av dette.

Individuell pensjonssparing med skattefavorisering ble innført gjennom regler om egen pensjonssparing (EPES) i 1968. Dette er pensjonsavtaler som den enkelte kan inngå uavhengig av arbeidsforhold. I 1992 ble regelverket erstattet av forskrift om egen pensjonsforsikring etter skatteloven. Denne ordningen ble avviklet og erstattet av forskrift om individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA) i 1997. IPA ble avviklet i 2006. Ny lov om individuell pensjonsordning (IPS) trådte i kraft 1. januar 2008. Ordningen er forholdsvis lite benyttet.

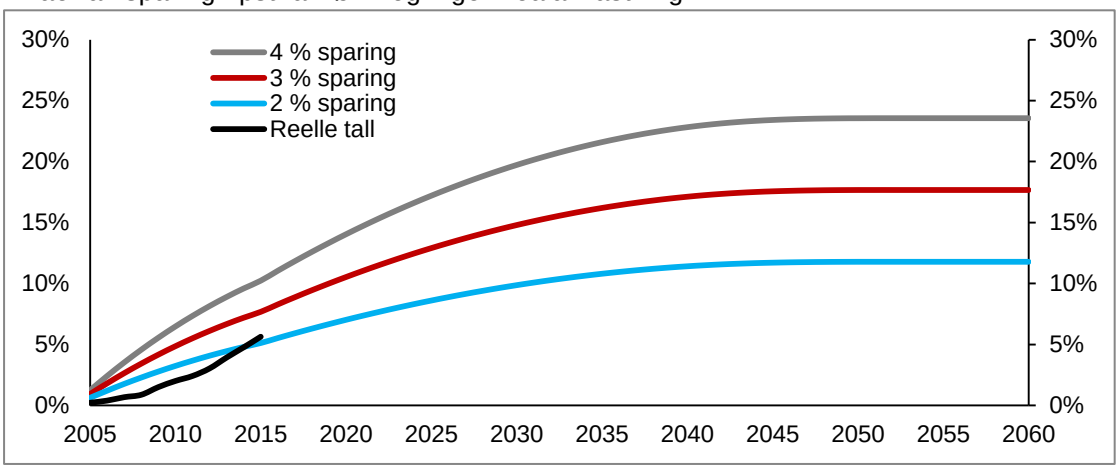
BOKS 2.1 Vekst i innskuddspensjonsmarkedet

Arbeidsgruppen har laget en enkel beregning av utviklingen i samlet pensjonskapital fra innskuddspensjonsordninger opprettes til markedet blir «modent». Når markedet er «modent», vil det i beregningen være en likevekt hvor summen av pensjonskapitalen i ordningene utvikler seg i samme takt som resten av økonomien. Beregningen bygger på følgende forutsetninger:

- Pensjonssparing foregår fra fylte 30 år til fylte 67 år.
- Årlig premie utgjør en fast andel av lønn (2, 3 eller 4 pst.).
- Pensjon tas ut over 10 år, frem til individet fyller 77. Det tas ut like stor andel av pensjonskapitalen hvert år, slik at det siste av kapitalen tas ut i det tiende året.
- Lønn i privat sektor som andel av BNP er konstant, og antas å være 31 pst. Det tilsvarer verdien av lønnsutbetalingene i privat sektor som andel av fastlands-BNP de siste fem årene.
- Hver kohort har samme lønn.
- Realavkastning på pensjonskapitalbeholdningen regnes som den prosentvise veksten ut over BNP-vekst. Dersom avkastningen vokser i samme takt som BNP, er realavkastningen i modellen lik null.

Figur 2.1 illustrerer utviklingen i pensjonskapitalbeholdningen som andel av BNP i modellen for innskuddspensjon gitt at avkastningen i kapitalbeholdningen er lik avkastning i BNP. Blå, rød og grå linje viser utviklingen gitt henholdsvis 2, 3 og 4 pst. sparing. Den svarte linjen illustrerer faktiske forsikringsforpliktelser i innskuddspensjonsordningene som andel av Fastlands-BNP fra 2005 til 2015.

Figur 2.1 Utvikling i gjennomsnittlig pensjonskapital som prosentandel av BNP i gitt ulike nivåer av sparing i pst. av lønn og ingen realavkastning.



Kilde: Finans Norge, SSB og egne beregninger.

Som figuren viser går pensjonskapitalbeholdningen mot likevekt rundt 40 år etter oppstart. Etter år 2051 er det ikke lenger noen økning i pensjonskapitalnivået. Nå er alle som var eldre enn 30 ved pensjonssparingens oppstart ute av ordningen, og innbetalinger og utbetalinger er i balanse.

Tabell 2.1 illustrerer likevektsnivået i pensjonskapital som andel av BNP for ulike nivåer av sparing i pst. av lønn og avkastning. Et sparenivå på 2 pst. av lønn i privat sektor innebærer i kombinasjon med en avkastning på pensjonskapitalen lik veksten i BNP, at pensjonskapitalen på sikt vil utgjøre om lag 12 pst. av BNP.

Tabell 2.1 Nivå på pensjonskapitalen som pst. av BNP i likevekt gitt ulike nivåer på sparing og avkastning ut over veksten i BNP

Avkastning ut over BNP-vekst (i prosentenheter)	**Sparing i pst. av lønn**		
	2	*3*	*4*
0	12	18	24
1,0	14	21	28
1,5	15	22	30
2,0	16	24	33
2,5	18	27	35
3,0	19	29	39

3 Gjeldende rett

3.1 Egen pensjonskonto

Et foretak kan opprette pensjonsordning etter innskuddspensjonsloven for å sikre sine ansatte alderspensjon i tillegg til folketrygden. Avtale om innskuddspensjonsordning kan etter loven inngås med bank, livsforsikringsforetak, pensjonskasse, innskuddspensjonsforetak eller forvaltningsselskap for verdipapirfond, jf. innskuddspensjonsloven § 2-2 første ledd. For forvaltningsselskaper for verdipapirfond har likevel prinsippet om at pensjonsleverandøren må stå som eier av pensjonsmidlene medført at forvaltningsselskaper i praksis ikke har kunnet tilby innskuddspensjonsordninger.

Etter lov om obligatorisk tjenestepensjon har de aller fleste foretak i privat sektor plikt til å ha pensjonsordning som sikrer arbeidstakerne i foretaket alderspensjon. Pensjonsordningen kan enten være en ordning etter foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven eller tjenestepensjonsloven. Det stilles også visse minstekrav til ordningen.

I en innskuddspensjonsordning skal foretaket betale årlige innskudd for medlemmene i ordningen i samsvar med en innskuddsplan, jf. § 2-1 annet ledd. Medlemmenes pensjonskapital skal forvaltes kollektivt med mindre det er opprettet en ordning med særskilte pensjonskonti for hver av medlemmene. Institusjonen som foretaket har inngått avtale om pensjonsordning med, forestår forvaltningen av pensjonskapitalen etter reglene i lovens kapittel 3. Dette gjelder uansett om foretaket har valgt kollektiv forvaltning eller en ordning med særskilte pensjonskonti for hvert medlem.

Kollektiv forvaltning kan enten være alminnelig forvaltning i institusjonens kollektivportefølje, jf. § 3-2, hvor det er knyttet en avkastningsgaranti til midlene, eller en ordning med kollektivt investeringsvalg, jf. § 3-2a. Alminnelig forvaltning er i praksis nærmest ikke brukt i innskuddspensjonsordninger. Ved kollektivt investeringsvalg forvaltes pensjonskapitalen i en eller flere investeringsporteføljer. Arbeidsgiverforetaket velger hvordan porteføljen skal sammensettes og eventuelt endres, etter avtale med institusjonen.

Ordningen med egen alderspensjonskonto[1], jf. § 3-1 første ledd bokstav c, for hvert medlem og investeringsvalg for egen konto for hvert medlem (individuelt investeringsvalg), jf. § 3-3, er den mest brukte forvaltningsformen i innskuddspensjonsordninger. Hver alderspensjonskonto tilordnes da en egen investeringsportefølje som arbeidstaker kan bestemme sammensetningen av.

[1] Med «egen alderspensjonskonto» menes i dette avsnittet begrepet som benyttes i gjeldende innskuddspensjonslov. Dette er ikke sammenfallende med konseptet som vurderes i utredningen, jf. omtale av begrepet «egen pensjonskonto» i avsnitt 1.3.

Kostnadene ved forvaltning og administrasjon av ordningen dekkes av arbeidsgiver. Dette følger av § 7 i forskrift 30. juni 2006 om innskuddspensjonsordninger som skal oppfylle minstekravene i lov om obligatorisk tjenestepensjon § 1. Et unntak fra dette er når arbeidstaker gjør bruk av sin rett til å endre sammensetningen av den investeringsporteføljen som er tilordnet egen pensjonskonto. Arbeidstakeren er da ansvarlig for det vederlag selve utøvelsen av investeringsvalget betinger.

Når arbeidstaker slutter i foretaket eller starter uttak av alderspensjon, skal det utstedes pensjonskapitalbevis for den pensjonskapital arbeidstakeren har opptjent i ordningen. Det er innehaveren av pensjonskapitalbeviset som skal betale kostnader knyttet til administrasjon og forvaltning av pensjonskapitalbeviset. Dersom pensjonskapitalbeviset utgår fra en ordning med alminnelig forvaltning, skal innehaveren betale vederlag for administrative tjenester, mens det knyttes en administrasjonsreserve til dekning av fremtidige forvaltningskostnader. Dette følger av § 7 fjerde ledd i forskrift 30. juni 2006 om innskuddspensjonsordninger som skal oppfylle minstekravene i lov om obligatorisk tjenestepensjon § 1.

Regler om flytting av pensjonskapitalbevis er gitt i § 6-3. Etter bestemmelsen har innehaveren av pensjonskapitalbevis for det første rett til å flytte pensjonskapital i henhold til pensjonskapitalbeviset til egen alderspensjonskonto i en annen institusjon. Dette innebærer at pensjonskapitalbeviset flyttes til en annen pensjonsleverandør. Retten til slik flytting følger også av de vanlige flyttereglene i forsikringsvirksomhetsloven kapittel 6.

For det andre følger det av § 6-3 at innehaveren har rett til å flytte pensjonskapital iht. pensjonskapitalbeviset til annen innskuddspensjonsordning. Selv om det ikke er kommet til uttrykk i bestemmelsen, vil slik flytting være betinget av at ny arbeidsgiver aksepterer dette. Grunnen er at det i innskuddspensjonsordninger som skal oppfylle vilkårene i lov om obligatorisk tjenestepensjon, er et krav om at arbeidsgiver skal dekke kostnadene for administrasjon og forvaltning av midlene i ordningen. Det er ikke gitt særskilte regler om deling av kostnadsansvar for det tilfelle at arbeidstaker tar med seg tidligere opptjent pensjonskapital inn i en innskuddspensjonsordning. Selv om en kan tenke seg at arbeidsgiver og arbeidstaker inngår avtale om deling av kostnadsansvaret, har slik flytting i praksis ikke forekommet. En flytterett for kunden vil generelt være betinget av at den pensjonsleverandør en ønsker å flytte til, aksepterer slik tilflytting. Tilsvarende må arbeidsgiver med ansvar for ordningen også akseptere at pensjonskapitalbevis eventuelt flyttes til ordningen. Den pensjonsleverandøren kunden ønsker å flytte fra, plikter imidlertid å akseptere fraflytting.

Av § 6-3 følger det for det tredje at innehaver av pensjonskapitalbevis kan flytte pensjonskapitalen iht. pensjonskapitalbeviset til individuell pensjonsspareavtale etter lov om individuell pensjonsordning.

Innehavere av pensjonskapitalbevis som har flere pensjonskapitalbevis i samme institusjon, kan kreve at disse blir slått sammen og at det utstedes nytt pensjonskapitalbevis. Dette følger av lovens § 6-4.

Etter lov om individuell pensjonsordning § 4-1 flg. kan medlem av en kollektiv tjenestepensjonsordning, herunder innskuddspensjonsordning, ved avtale med pensjonsinstitusjonen inngå individuell pensjonsspareavtale (IPS) som knyttes til den kollektive tjenestepensjonsordningen.

3.2 Individuell pensjonssparing

Pensjonslovgivningen

Det følger av innskuddspensjonsloven § 5-1 at foretaket (arbeidsgiver) skal innbetale innskudd hvert år for medlemmene av pensjonsordningen i samsvar med det som er fastsatt i innskuddsplanen. Det kan fastsettes i innskuddsplanen at også medlemmene skal betale innskudd. Dersom innskuddsplanen fastsetter at arbeidstakerne skal innbetale innskudd, må dette omfatte enhver arbeidstaker i foretaket.

Dersom foretaket har plikt til å opprette pensjonsordning etter lov om obligatorisk tjenestepensjon, setter § 4 minstekrav til innskudd fra foretaket. Innskuddet fra foretaket skal da minst utgjøre 2 pst. av den lønn mellom 1 og 12 G som det enkelte medlem mottar fra foretaket i løpet av innskuddsåret.

Innskuddspensjonsloven § 5-4 gir hjemmel til å fastsette nærmere regler om øvre grenser for foretakets innskudd. Slike regler er gitt i forskrift til innskuddspensjonsloven. Det følger av forskriften § 3-2 at foretakets innskudd for et medlem et enkelt år ikke kan settes høyere enn 7 pst. av medlemmets samlede lønn inntil 12 G, eller 7 pst. av medlemmets samlede lønn mellom 1G og 12 G, når en ser bort fra tilleggsinnskudd for medlemmets lønn mellom 7,1 G og 12 G. Slikt tilleggsinnskudd kan ikke settes høyere enn 18,1 pst. av lønnen mellom 7,1 og 12 G. Det skal ikke betales innskudd for lønn over 12 G.

Øvre grenser for arbeidstakers innskudd til pensjonsordningen følger av innskuddspensjonsloven § 5-6. Maksimalt årlig innskudd fra hvert medlem er 4 pst. av medlemmets lønn, men likevel ikke høyere enn det innskudd arbeidsgiver innbetaler for vedkommende arbeidstaker i henhold til innskuddsplanen. Hvilket innskudd i pst. av lønn arbeidstakerne skal betale, må fremgå av innskuddsplanen, og må gjelde for alle arbeidstakerne. Det er ikke adgang til å foreta individuelle innbetalinger av innskudd i tillegg til det som fremgår av innskuddsplanen eller til å reservere seg mot å betale innskudd.

Arbeidstaker som slutter i foretaket etter å ha være ansatt mer enn 12 måneder får utstedt et pensjonskapitalbevis som viser den pensjonskapital han eller hun har opptjent. Dette følger av innskuddspensjonsloven § 6-2, jf. 6-1. Dersom arbeidstakeren ikke blir medlem av en ny tjenestepensjonsordning, har vedkommende etter § 6-5 rett til å fortsette pensjonssparingen ved å innbetale årlige innskudd til

kontoen som er opprettet for pensjonskapitalbeviset. Dette gjelder uavhengig av om den kollektive pensjonsordningen arbeidstakeren var medlem av, hadde en ordning med arbeidstakertilskudd eller ikke. Årlig innskudd i henhold til slik fortsatt pensjonssparing kan ikke overstige det beløp som, justert for G-regulering, ble innbetalt siste år arbeidstakeren var medlem av pensjonsordningen.

Innskuddspensjonsloven åpner også for at foretak som ikke oppfyller kravene for å opprette ordinær innskuddspensjonsordning, kan opprette en pensjonsordning for selvstendig næringsdrivende, personlig deltaker i deltakerliknet selskap, ansatt eier av aksjeselskap eller allmennaksjeselskap eller frilanser. Årlig innskudd til slik ordning kan ikke overstige 4 pst. av vedkommendes lønn mellom 1 og 12 G.

Skattelovgivningen

IPS er en skattefavorisert individuell pensjonsspareordning som ble innført fra og med 2008, jf. lov 27. juni 2008 nr. 62 om individuell pensjonsordning. Innføringen var en del av det andre pensjonsforliket inngått 21. mars 2007, jf. St.meld. nr. 5 (2006-2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden og Innst. S. nr. 168 (2006-2007). IPS er en arvtaker til den tilsvarende ordningen med individuell pensjonsavtale (IPA), som ble avviklet fra 12. mai 2006. Innskudd i ordningen, begrenset oppad til 15 000 kroner per år, kommer til fradrag i alminnelig inntekt i innskuddsåret. Innestående beløp er unntatt fra formuesskatt, og avkastningen er unntatt fra løpende beskatning. Derimot skattlegges utbetaling fra ordningen som pensjonsinntekt, dvs. som alminnelig inntekt og som personinntekt. Beskatning som personinntekt innebærer at utbetalingene skal ilegges trygdeavgift og trinnskatt. De samme skattereglene gjaldt for den gamle IPA-ordningen fra og med skattereformen i 1992.

Arbeidstakers tilskudd til en innskuddspensjonsordning skattlegges etter samme prinsipp som IPS; det gis fradrag i alminnelig inntekt for innskudd og uttak skattlegges som pensjon. Innestående beløp er unntatt fra formuesskatt og unntatt fra løpende inntektsbeskatning.

Så lenge den berettigede ikke er medlem av annen innskudds- eller foretakspensjonsordning, har vedkommende rett til å betale årlige innskudd til pensjonsordningen på egen hånd (fortsatt pensjonssparing), jf. innskuddspensjonsloven § 6-5. Innskudd til fortsatt pensjonssparing er ikke fradragsberettiget. Dekker en eventuell ny arbeidsgiver innskudd til fortsatt pensjonssparing, skal beløpet skattlegges som lønn.

Personlig næringsdrivende kan spare inntil 4 pst. av personinntekt fra næringsvirksomhet mellom 1G og 12 G. Det gis fradrag for innskuddet i beregnet personinntekt fra næring, som skattlegges både som alminnelig inntekt og som personinntekt, med en maksimal marginalskattesats på 50,1 pst. i 2016.

3.3 Kriterier for opptjening av pensjonsrettigheter

Lønnsgrunnlag – opptjening «fra første krone»

I henhold til § 4 i lov om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven), skal foretak med innskuddspensjonsordning årlig betale innskudd til alderspensjon som minst utgjør 2 pst. av lønn mellom 1 og 12 G for det enkelte medlem.

Inntil 1. januar 2014, var det ikke tillatt å betale innskudd for lønn mellom 0 og 1 G i innskuddspensjonsordninger. Da de maksimale innskuddsgrensene ble økt til 7 pst. av lønn inntil 7,1 G, og 25,1 pst. (7 +18,1 pst.) av lønn mellom 7,1 og 12 G fra 1. januar 2014, ble det samtidig gjort endring i det såkalte knekkpunktet for innskuddssatsene fra 6 G til 7,1 G og det ble åpnet for at foretak som ønsker det, kan betale innskudd for all lønn mellom 0 og 12 G. Det ble imidlertid ikke gjort obligatorisk å betale innskudd for lønn mellom 0 og 1 G. For eksisterende innskuddspensjonsordninger ble det gitt en frist til 31. desember 2016 med å tilpasse ordningen til nytt knekkpunkt.

Nedre alder

I henhold til § 4-2 i lov om innskuddspensjon skal pensjonsordningen omfatte alle arbeidstakere i foretaket som har fylt 20 år, med mindre annet er fastsatt i loven eller i forskrifter fastsatt av Kongen. Videre heter det at «det kan fastsettes lavere alder i regelverket». Nedre alder for pliktig medlemskap i en innskuddspensjonsordning er altså 20 år, men det kan fastsettes i regelverket for den enkelte ordning at også yngre arbeidstakere skal omfattes av ordningen.

Stillingsandel

I § 4-2 i lov om innskuddspensjon står det at «arbeidstaker som har mindre enn en femdels stilling i foretaket, skal ikke være medlem av pensjonsordningen med mindre annet er fastsatt i regelverket». Personer med en stillingsandel under 20 pst. har ikke rett til å være medlem av innskuddspensjonsordningen, men det kan fastsettes i regelverket at også personer med lavere stillingsandel enn 20 pst. skal omfattes av ordningen.

Medlemskapets varighet

En arbeidstaker som slutter i et foretak, opphører å være medlem av foretakets pensjonsordning. I § 6-1 i lov om innskuddspensjon heter det at «ved opphør av medlemskap beholder medlemmet sin rett til den pensjonskapital som er opptjent ved fratredelsen, med mindre medlemskapet da har vart kortere enn 12 måneder». Arbeidstakere som slutter får altså i utgangspunktet med seg opptjent pensjonskapital i form av et pensjonskapitalbevis, men dette gjelder ikke dersom vedkommende har vært ansatt i mindre enn ett år.

4 Situasjonsbeskrivelse

4.1 Egen pensjonskonto

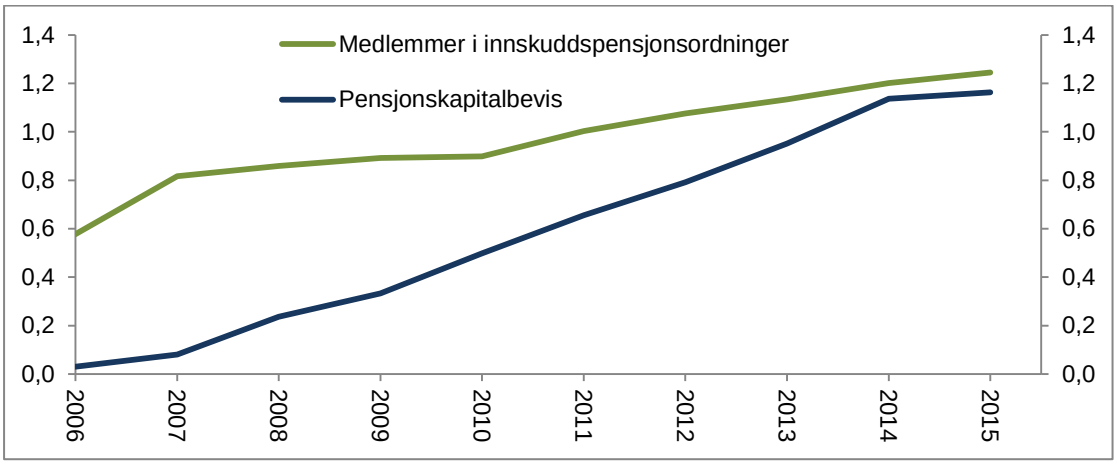
Antall kontrakter og midler til forvaltning

Antall medlemmer i innskuddspensjonsordninger har økt vesentlig siden 2006 både som følge av at nye obligatoriske tjenestepensjonsordninger i all hovedsak er innskuddspensjonsordninger, og som følge av omdanning fra foretakspensjonsordninger. Mobiliteten i arbeidslivet fører også til en økning i antall pensjonskapitalbevis.

Figur 4.1 viser utviklingen i antall medlemmer i innskuddspensjonsordninger og antall pensjonskapitalbevis siden 2006. Ved utgangen av 2015 var det om lag 1,25 mill. medlemmer i innskuddspensjonsordninger og det var på samme tid utstedt ca. 1,16 mill. pensjonskapitalbevis.

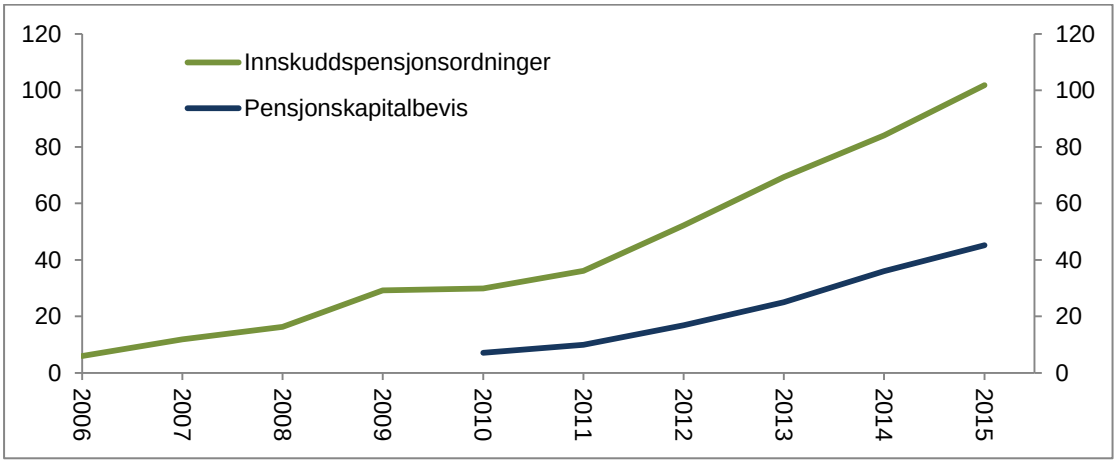
Figur 4.2 viser utviklingen i forvaltningskapital. Ved utgangen av 2015 ble det forvaltet om lag 102 mrd. kroner i innskuddspensjonsordninger, mens det på samme tidspunkt ble forvaltet 45 mrd. kroner i pensjonskapitalbevis.

Figur 4.1 Antall pensjonskapitalbevis og medlemmer i innskuddspensjonsordninger. Mill.



Kilde: Finans Norge

Figur 4.2 Forvaltningskapital. Pensjonskapitalbevis og innskuddspensjonsordninger. Mrd. kroner



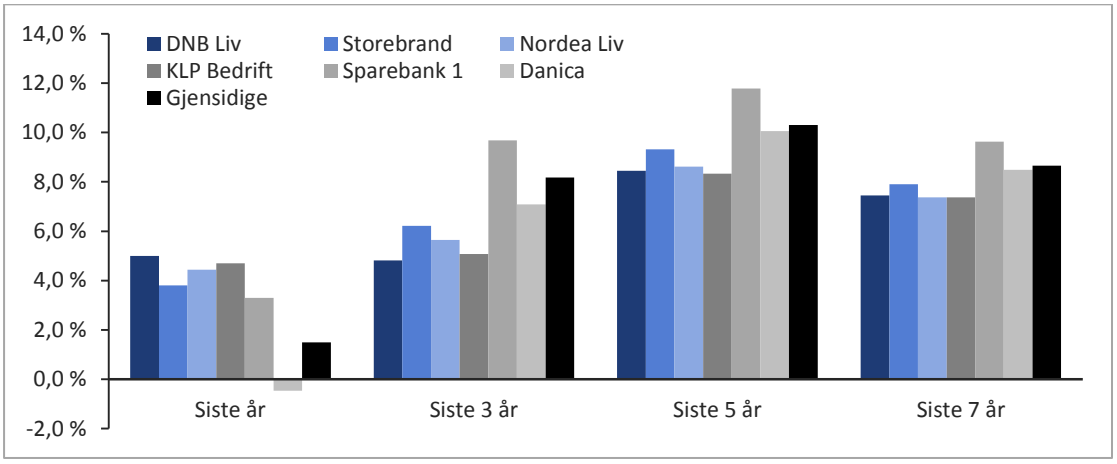
Kilde: Finans Norge

I innskuddspensjonsordninger har gjennomsnittlig forvaltningskapital per medlem økt fra om lag 10 000 kroner i 2006 til i overkant av 80 000 kroner i 2015. For pensjonskapitalbevis har gjennomsnittlig forvaltningskapital per avtale økt fra noe over 14 000 kroner i 2010 til nesten 39 000 kroner i 2015.

Avkastning, kostnader og priser

Figur 4.3 viser geometrisk gjennomsnitt av avkastningen på innskuddspensjons-porteføljer med om lag 50 pst. aksjeandel, hos et utvalg pensjonsleverandører. Over tid kan det se ut til at den nominelle avkastningen har ligget i området 8 pst.

Figur 4.3 Gjennomsnittlig avkastning i innskuddspensjon.[1]



[1] Det er ulikheter mellom selskapene, bl.a. knyttet til valutasikring, som kan gi utslag i avkastningen på kort sikt. «Siste år» inneholder tall for perioden januar-september 2016.
Kilde: Norwegian Insurance Partner (NIP).

Leverandører av pensjonsordninger og pensjonskapitalbevis oppgir priser for administrasjon av avtalen og forvaltning av midlene separat. Prisene for

administrasjon fastsettes ofte som en andel av midlene til forvaltning, en andel av folketrygdens grunnbeløp (G)[2] eller som et fastsatt kronebeløp. Priser for forvaltning av kapitalen fastsettes ofte som en andel av midler til forvaltning, avhengig av størrelsen på midlene og hvordan de investeres. Tabell 4.1 viser gjennomsnittet av de 6 største leverandørenes[3] priser for administrasjon og forvaltning av innskuddspensjonsordninger og pensjonskapitalbevis.

Tabell 4.1 Gjennomsnittspriser (uvektet) for administrasjon (per medlem/pensjonskapitalbevis) og forvaltning (i pst. av saldo på kontrakten)

			Aktiv forvaltning		**Indeksforvaltning**	
Antall medl.	Saldo per medlem	Saldo per kontrakt	Adm.	Forv.	Adm.	Forv.
Aktive kontrakter						
5	50 000	250 000	847	0,86 %	847	0,55 %
	100 000	500 000	854	0,82 %	854	0,51 %
	300 000	1 500 000	884	0,77 %	884	0,48 %
15	50 000	750 000	573	0,82 %	573	0,51 %
	100 000	1 500 000	580	0,77 %	580	0,48 %
	300 000	4 500 000	595	0,74 %	595	0,46 %
50	50 000	2 500 000	405	0,74 %	405	0,46 %
	100 000	5 000 000	410	0,72 %	410	0,44 %
	300 000	15 000 000	420	0,64 %	420	0,40 %
200	50 000	10 000 000	271	0,65 %	271	0,40 %
	100 000	20 000 000	275	0,64 %	275	0,39 %
	300 000	60 000 000	278	0,56 %	278	0,34 %
Pensjonskapitalbevis						
1	25 000	25 000	390	1,15 %	419	0,67 %
1	50 000	50 000	451	1,15 %	449	0,67 %
1	100 000	100 000	451	1,15 %	449	0,67 %

Kilde: Finanstilsynet

Som det framgår av tabellen er pris for forvaltning i pst. av forvaltede midler fallende med størrelsen på midlene i den enkelte ordning. Samtidig er pris for administrasjon per medlem synkende med antall medlemmer i ordningen. Forvaltningskostnaden i pst. synker ikke på pensjonskapitalbevis etter hvert som det blir mer kapital på bevisene, men ved å samle kapital fra flere bevis i én

[2] Grunnbeløpet i folketrygden (G) er per 1. mai 2016 kr 92 576.

[3] Disse leverandørene har en markedsandel på 97-98 pst. målt etter størrelsen på kapital til forvaltning.

kontrakt kan medlemmet spare administrasjonsgebyrer. Sammenlignes prisene for pensjonsordninger med prisene for pensjonskapitalbevis, ser det ut til at pris for administrasjon av innskuddspensjonsordninger er høyere per medlem i små ordninger enn pris for administrasjon av pensjonskapitalbevis. Oppfatningen av at kollektive pensjonsordninger er noe mer kostnadseffektive enn pensjonskapitalbevis, er derfor ikke nødvendigvis gjennomgående riktig i alle tilfeller.

Finans Norge har opplyst[4] at prisen for administrasjon av innskuddspensjonsordninger varierer i intervallet 230-584 kroner per medlem, avhengig av antall ansatte, og at prisen for forvaltning varierer i intervallet 0,63-0,74 pst. av forvaltet kapital, avhengig av størrelsen på kapitalen.

For pensjonskapitalbevis har Finans Norge oppgitt en årlig gjennomsnittlig pris for administrasjon på 408 kroner og for forvaltning på 0,91 pst. av kapitalen.

Actecan har i Rapport 2016-01 *«Muligheter for innføring av pensjonskontoer i privat tjenestepensjon i Norge»* oppgitt priser for hhv. administrasjon og forvaltning av innskuddspensjonsordninger. Prisene for administrasjon varierer i intervallet 90-1700 kroner per medlem, avhengig av bedriftens størrelse (antall ansatte). Prisene for forvaltning varierer i intervallet 0,32-0,75 pst. av forvaltet kapital, avhengig av størrelsen på kapitalen.

Lillevold & Partners og Fafo har også en oversikt over priser og kostnader i Fafo-rapport 2016:03, utredning for Handel og Kontor og Virke om tjenestepensjon.

Prisene ovenfor er priser utenfor fordelsavtaler, innkjøpsfellesskap eller lignende. Av Fafo-rapport 2016:03 framgår det at prisene for administrasjon og forvaltning kan bli lavere i innkjøpsordninger enn på foretaks- eller individnivå som følge av *«en kombinasjon av stordriftsfordeler i kapitalforvaltningen og kjøpermakt»*.

NHO har inngått en innkjøpsavtale med Storebrand som bl.a. innebærer en laveste pris for forvaltning (for indeksportefølje) på 0,4 pst. av kapitalen knyttet til pensjonskapitalbevis. I tillegg må det betales en pris for administrasjon på 0,25 pst. av G (ca. 230 kroner), men maksimalt 1 pst. av kapitalen.

4.2 Individuell pensjonssparing

Det ble i 2015 betalt inn om lag 20,2 mrd. kroner i innskudd til innskuddspensjonsordninger forvaltet av livsforsikringsselskapene. Av dette er ca. 2-3 pst. (ca. 4 00-6 00 mill. kroner) arbeidstakerinnskudd. Tabell 4.2 viser hovedstørrelser for individuelle pensjonsordninger (IPS) i 2014.

[4] Basert på tall fra 8 selskaper.

Tabell 4.2 Tall for individuelle pensjonsordninger (IPS). 2014

Antall IPA/IPS forsikringer	596 200
- **Samlet premieinnbetaling (kroner)**	341 000 000
Antall nytegnede IPS-forsikringer	3 180
- **Premie til nytegnede IPS-forsikringer (kroner)**	32 900 000
Antall personer med fradrag for innskudd i IPS	26 800
Gjennomsnittlig fradrag (kroner)	10 400

Kilder: Finans Norge og SSBs skattestatistikk for personer.

Et mål med skattefavorisering av pensjon er å bidra til at personer som ellers ikke ville eller kunne spart til pensjon, i større grad sikres en inntekt etter arbeidsdyktig alder. Skattefavoriseringen av tjenestepensjon henger nært sammen med at pensjonsordningene er kollektive ordninger med krav til bl.a. likebehandling og forholdsmessighet. I NOU 1999: 32 Utkast til lov om innskuddspensjon (side 97) legges følgende forutsetninger til grunn for skattefavorisering av pensjonssparing:

«Pensjonsordning i arbeidsforhold vil medføre at flest mulig sikres en pensjon som et tillegg til folketrygdens ytelser når det alminnelige inntektsgrunnlag faller bort på grunn av alder, uførhet eller annen årsak. Skattelovgivningen bør bidra til at en skattefavorisert pensjonsordning utformes slik at den støtter opp om folketrygden som det sentrale element i pensjonssystemet, folketrygdens aldersgrense og at ordningen skal være langsiktig og forutsigbar. Videre må visse fordelingspolitiske hensyn ivaretas og de ytelser som kan utbetales fra ordningen må være supplerende til en hovedytelse fra folketrygden. Pensjonsordningen bør bygge på elementer som innebærer at den framstår som rimelig for folk flest, for eksempel at ordningen skal sikre en rimelig grad av likebehandling av alle arbeidstakere i en bedrift med hensyn til medlemskap og ytelser, eventuelt innskudd i en innskuddsordning. Det stilles også krav til pensjonsplan. Videre må pensjonsnivået være relatert til de pensjonsberettigedes lønnsnivå.»

Finansdepartementet sluttet seg til disse vurderingene i Ot.prp. nr. 71 (1999-2000) Om lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. I St. meld. nr. 12 (2004-2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene (Pensjonsmeldingen) ble det påpekt at det fortsatt var mange arbeidstakere i privat sektor som ikke var omfattet av en pensjonsordning som gir alderspensjon i tillegg til ytelsene fra folketrygden. På bakgrunn av Pensjonsmeldingen vedtok Stortinget at det skulle innføres obligatorisk tjenestepensjon.

Både tilrettelegging for egen pensjonskonto og økt adgang til individuell pensjonssparing vil innebære en individualisering av de kollektive pensjonsordningene og en utvidelse av det frivillige handlingsrommet på toppen av den pliktige delen av disse ordningene. Slike endringer vil innebære at handlingen til den enkelte arbeidstaker, i større grad enn foretakets valg, vil være avgjørende for de skattefordelene den enkelte har i pensjonssystemet.

Skattefavorisering av enkelte former for sparing bidrar til at sparing flyttes over fra andre spareformer, til de skattefavoriserte ordningene. Virkningen på samlet sparing er usikker. Teoretisk sett kan sparingen gå ned fordi skattefavoriseringen øker avkastningen på sparingen, noe som gjør at det er nødvendig å spare mindre for å oppnå en viss pensjon, eller øke, fordi det blir mer fristende å spare til alderdommen dersom avkastningen på pensjonssparingen øker. Internasjonale empiriske undersøkelser tyder på at skattefavorisert individuell pensjonssparing først og fremst påvirker sammensetningen av sparing, dvs. hvordan enkeltpersoner sparer, mens det har relativt liten virkning på hvor mye som spares.[5] Studier viser videre at det gjerne er de med høye inntekter og som i stor grad sparer på andre måter, som benytter seg av skattefavorisert individuell pensjonsspareordninger.[6] Beskjeden virkning på samlet sparing og uheldige fordelingsvirkninger var bakgrunnen for at Sverige avviklet fradraget for privat pensjonssparing fra 2016. Fradraget for privat pensjonssparing for ansatte som ikke har pensjonsavtaler i arbeidsforhold og næringsdrivende er imidlertid opprettholdt.

Adgangen til skattefavorisert pensjonssparing er likevel betydelig. Dette er først og fremst begrunnet ut fra et velferdsperspektiv; å sikre at yrkesaktive sparer slik at de får en pensjon utover folketrygden. Skattefavoriseringen av tjenestepensjon henger imidlertid nært sammen med at disse er kollektive ordninger med krav til bl.a. likebehandling og forholdsmessighet. Videre er det en nær sammenheng mellom arbeidsgivers plikt til å opprette tjenestepensjonsordning for sine ansatte og den skattemessige behandlingen av ordninger som kan oppfylle denne plikten.

Innføring av obligatorisk tjenestepensjon og innføring av adgang for selvstendig næringsdrivende mv. til å spare til pensjon under innskuddspensjonsloven, var bakgrunnen for at den gamle ordningen med individuell pensjonsavtale (IPA) ble avviklet fra 12. mai 2006. Argumentet var at med disse endringene ville alle lønnstakere og selvstendig næringsdrivende være omfattet av en skattefavorisert tjenestepensjonsordning, og det ville da ikke være behov for en skattefavorisert individuell ordning i tillegg. I forbindelse med pensjonsforliket av 21. mars 2007 knyttet til St.meld. nr. 5 (2006-2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, ble det imidlertid enighet mellom forlikspartnerne om å gjeninnføre en individuell ordning med et lavere årlig sparebeløp.

---

[5] Se for eksempel (a) Orazio P. Attanasio, James Banks and Matthew Wakefield, *Effectiveness of Tax Incentives to boost (retirement) saving: theoretical motivation and empirical evidence*, OECD Economic Studies No. 39, 2004/2, pp. 146-172. (b) Attanasio og Wakefield (2010) *The effects on Consumption and Saving of Taxing Asset Returns*, kapittel 7 i Dimensions of Tax Design, Mirrlees Review. (c) Engen, E.M., W.G. Gale og J.K. Scholz (1996) *The effects of tax-based saving incentives on saving and wealth*, NBER Working paper 5759.

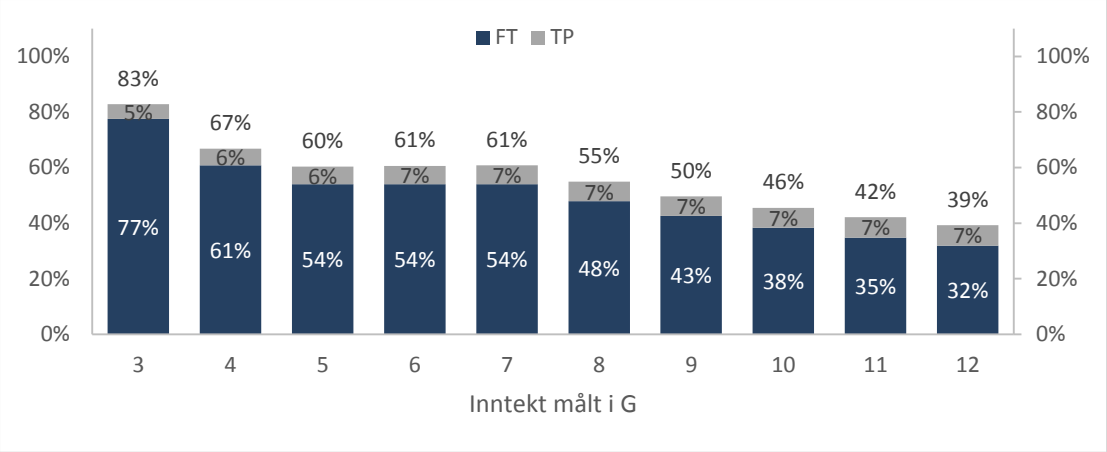
[6] Se for eksempel OECD Tax Policy Studies: *Encouraging Savings through Tax Preferred Accounts*, 2007, OECD publishing.

4.3 Kriterier for opptjening av pensjonsrettigheter

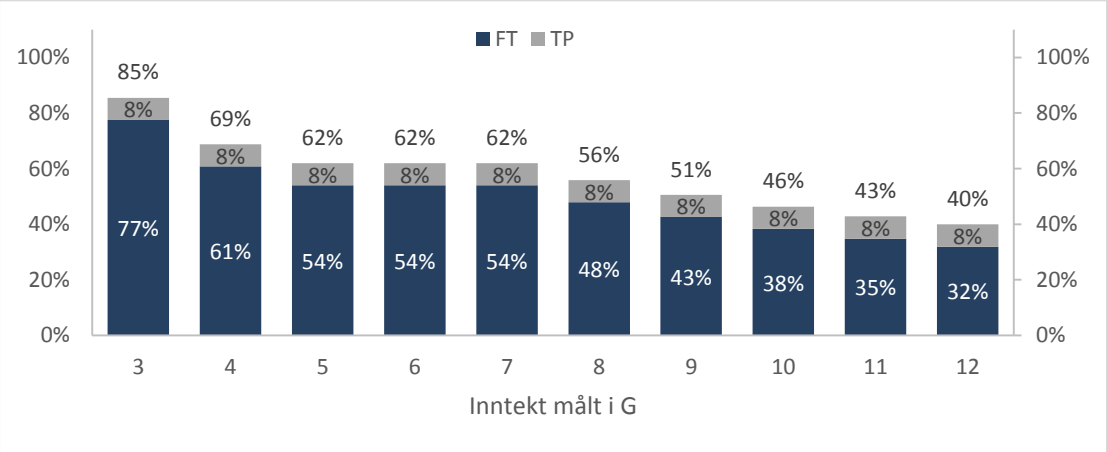
Lønnsgrunnlag – opptjening fra «første krone»

Bunnfradraget i lønnsgrunnlaget i innskuddspensjonsordninger ble innført fordi en ønsket å tilpasse opptjeningsprofilen til den regressive profilen på gammel folketrygd. Folketrygden er nå (reelt sett tilsvarende) en innskuddsbasert alderspensjonsordning. Et av elementene i omleggingen var at all inntekt inntil 7,1 G skal gi grunnlag for alderspensjonsopptjening. Den nye alderspensjonen i folketrygden gir følgelig fortsatt høyere kompensasjonsgrader for lavere inntekter enn for høyere inntekter, jf. figurene 4.3 til 4.7 (egne beregninger) som viser kompensasjonsgrad fra folketrygd og innskuddspensjonsordninger fordelt etter inntekt og ved ulike sparenivåer. Det er i alle figurene lagt til grunn pensjonering ved 67 år etter 40 opptjeningsår for en enslig person. Videre er nivåene angitt før levealdersjustering og med 10 års utbetaling av innskuddspensjonen.

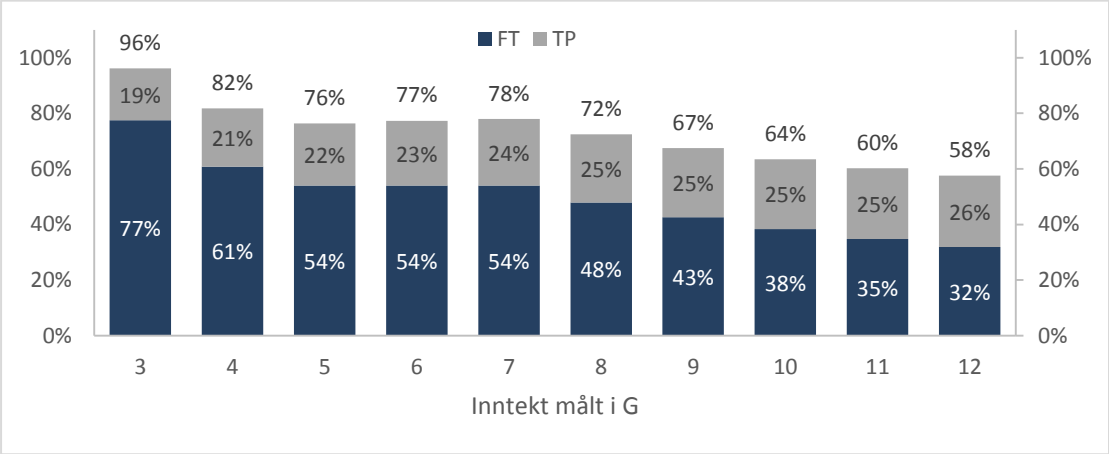
Figur 4.4 Kompensasjonsnivå fra folketrygd og innskuddspensjon etter lønn målt i G. 2 pst. sparing av lønn over 1 G i innskuddspensjonsordningen.



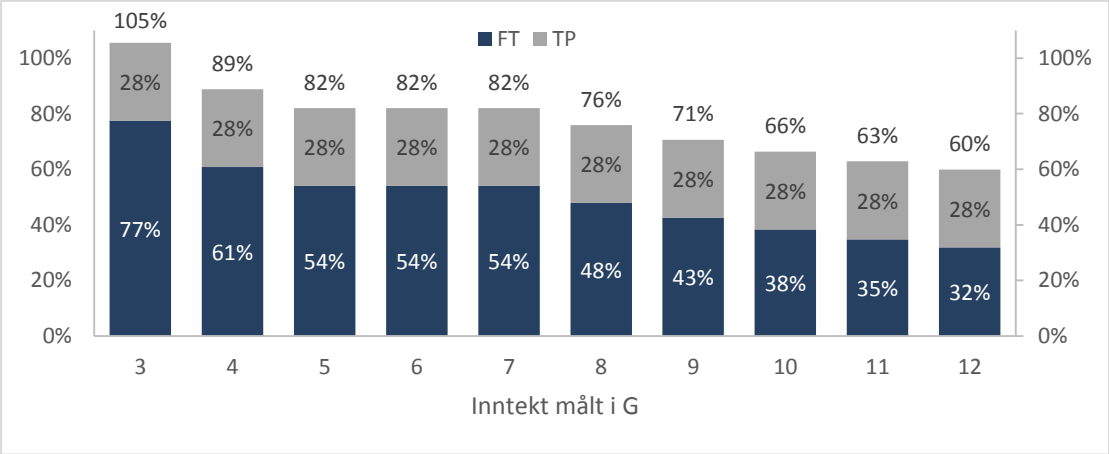
Figur 4.5 Kompensasjonsnivå fra folketrygd og innskuddspensjon etter lønn målt i G. 2 pst. sparing fra første krone i innskuddspensjonsordningen.



Figur 4.6 Kompensasjonsnivå fra folketrygd og innskuddspensjon etter lønn målt i G. 7 pst. sparing fra 1 G i innskuddspensjonsordningen.

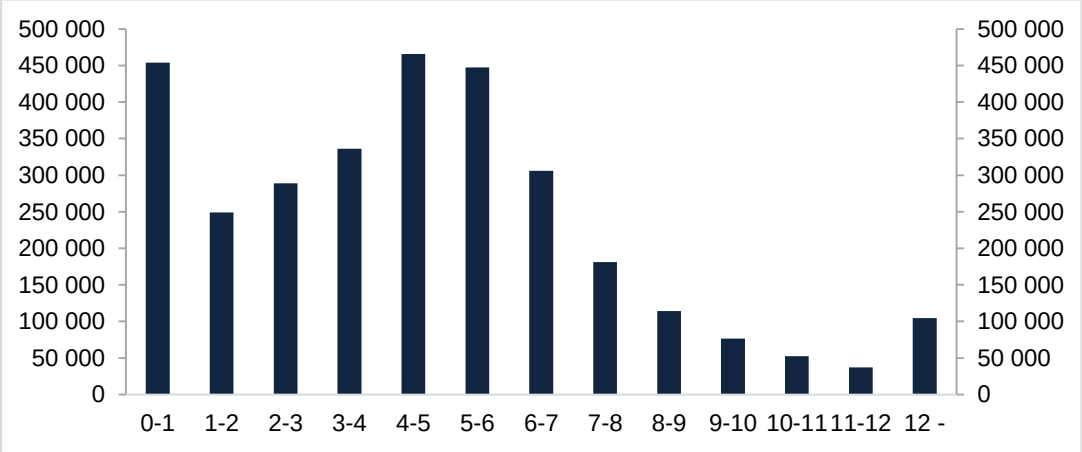


Figur 4.7 Kompensasjonsnivå fra folketrygd og innskuddspensjon etter lønn målt i G. 7 pst. sparing fra første krone i innskuddspensjonsordningen.



For å illustrere omfanget av personer på de ulike kompensasjonsgradene, viser figur 4.8 inntektsfordelingen (målt i G) av personer med pensjonsgivende inntekt.

Figur 4.8 Inntektsfordeling for personer med positiv pensjonsgivende inntekt. Des. 2015.

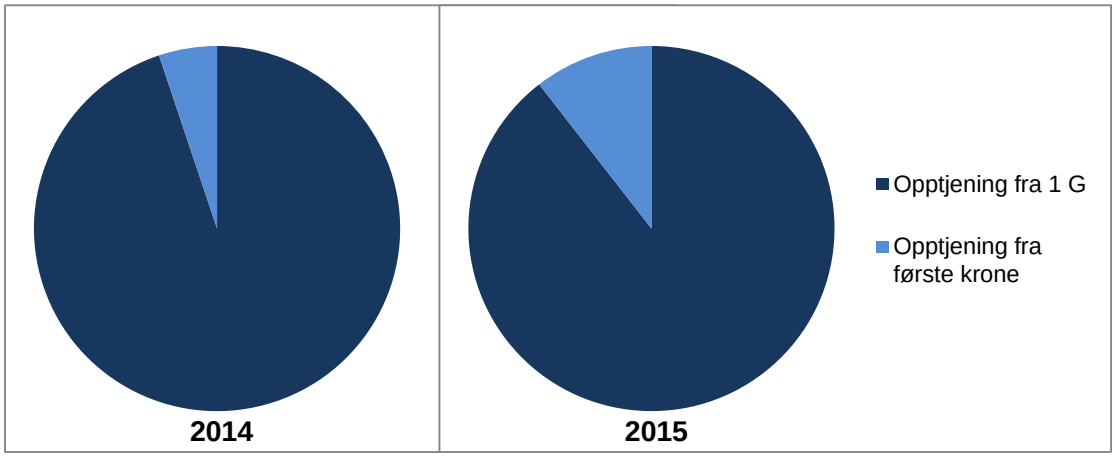


Kilde: NAV.

Fra og med 2014 ble det adgang, men ikke plikt, for foretak med innskudds-pensjonsordning til å gi de ansatte pensjonsopptjening fra første krone. Samtidig ble det plikt til å øke knekkpunktet for innskuddssatsene fra 6 G til 7,1 G. En del foretak velger å benytte adgangen til å gi opptjening fra første krone i forbindelse med omleggingen av ordningen. I løpet av 2016 må alle ordningene være tilpasset nytt knekkpunkt, og det gjenstår å se hvordan dette påvirker fordelingen av ordninger med sparing fra første krone og 1 G. I 2017 vil en derfor ha mer informasjon om effektene av eventuelt å gjøre innskudd fra første krone pliktig.

I 2015 var det ca. 1,25 mill. medlemmer i innskuddspensjonsordninger, jf. også figur 4.1. De fleste av disse var medlem i en ordning med sparing fra 1 G, jf. figur 4.9. Mens omtrent 1 083 000 forsikrede hadde sparing fra 1 G, hadde omtrent 127 000 forsikrede sparing fra første krone. Blant medlemmene i ordninger som er tilpasset nye knekkpunkter og innskuddsgrenser, har mer enn dobbelt så mange sparing fra 1 G som fra første krone. Det har likevel vært vekst i andelen innskuddspensjonsordninger som betaler innskudd fra første krone.

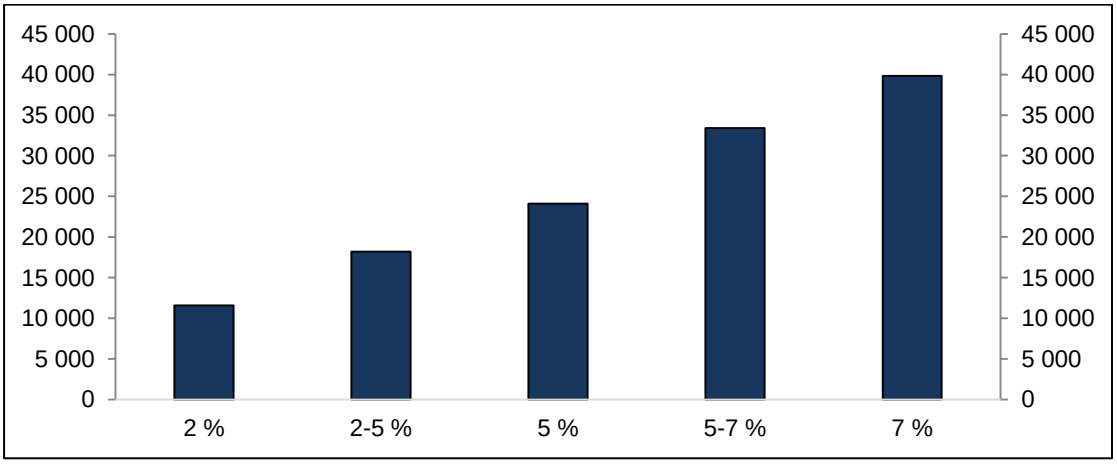
Figur 4.9 Antall forsikrede med sparing fra første kroner eller fra 1 G. 2014-2015.



Kilde: Finans Norge

Pensjonsordningene med sparing fra første krone er generelt sett ordninger med høye innskuddssatser. Figur 4.10 viser at det blant de med sparing fra første krone er langt flere forsikrede med en innskuddssats på 7 pst. enn en innskuddssats på 2 pst. Nesten 60 pst. av de forsikrede har innskuddssatser over 5 pst. Blant forsikrede med sparing fra 1 G hadde til sammenligning halvparten en innskuddssats på 2 pst.

Figur 4.10 Antall forsikrede med sparing fra første krone fordelt etter innskuddssats for lønn mellom 0 og 12 G. 2015.

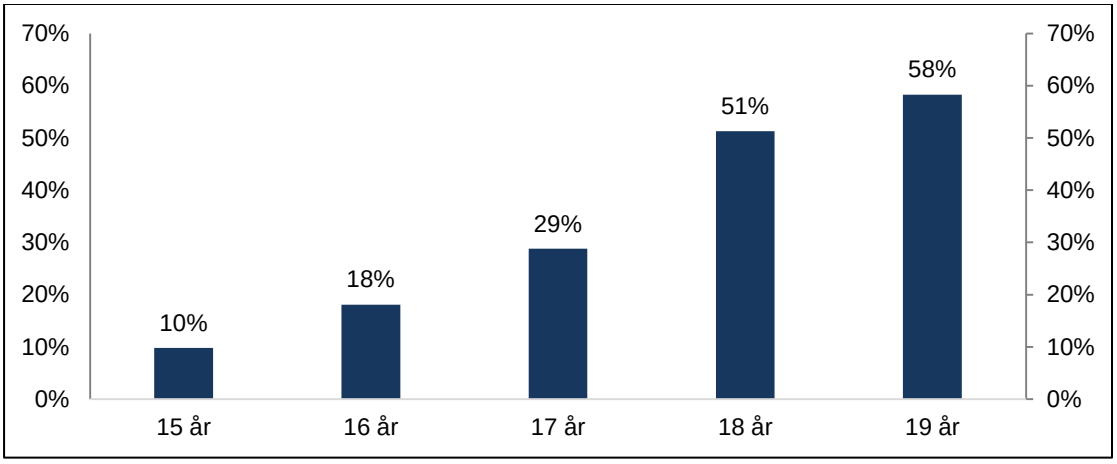


Kilde: Finans Norge.

Nedre alder

Omtrent 110 000 i aldersgruppen 15-19 år er sysselsatte, og antallet har holdt seg på et stabilt nivå i perioden 2012-2015. Andelen av befolkningen som er sysselsatt øker for hvert årstrinn i aldersgruppen 15-19 år. Andelen som jobber øker fra 10 pst. av 15-åringene, til halvparten av 18-åringene og nesten 60 pst. av 19-åringene, jf. figur 4.11. Det er altså en betydelig andel som er sysselsatte før de fyller 20 år.

Figur 4.11 Sysselsatte som andel av befolkningen etter alder. 2015.



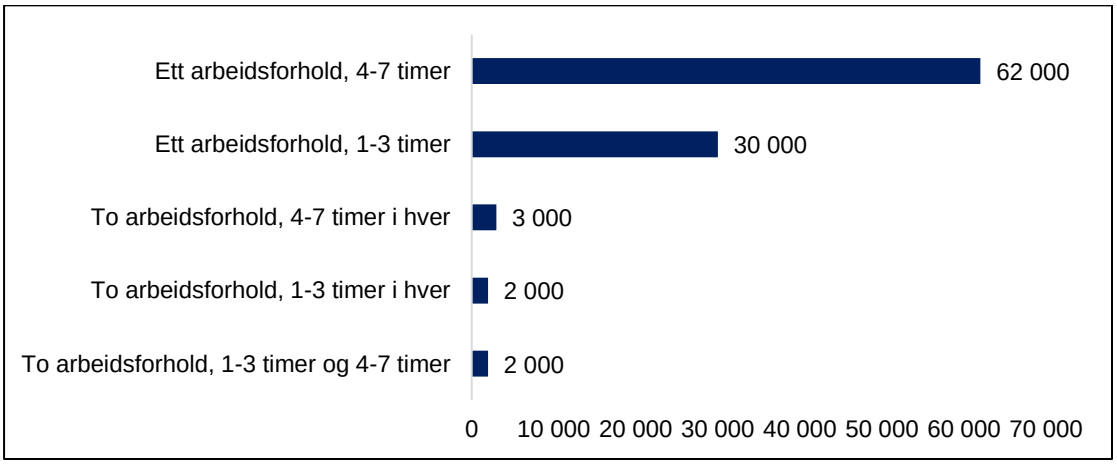
Kilde: SSB

Stillingsandel

En stillingsandel på 20 pst. tilsvarer en arbeidstid på 7,5 timer per uke, gitt en normal arbeidsuke på 37,5 timer.

Arbeidsgruppen har innhentet statistikk fra SSB over antall personer som jobber 1-7 timer per uke i hhv. hoved- og biarbeid, jf. figur 4.12. I 2015 var det 92 000 med kun ett ansettelsesforhold med avtalt arbeidstid mellom 1 og 7 timer per uke, og av disse hadde 30 000 en avtalt arbeidstid på inntil 3 timer. I tillegg var det 7 000 personer som hadde to arbeidsforhold, hoved- og bijobb, hvor avtalt arbeidstid i hver av jobbene var 1-7 timer, hvorav 2 000 hadde en avtalt arbeidstid på inntil 3 timer i hver av stillingene. Til sammen innebærer dette 106 000 arbeidsforhold (fordelt på 99 000 personer) med avtalt arbeidstid under 20 pst. stilling, hvorav 32 000 (ca. 30 pst.) hadde en arbeidstid på inntil 3 timer.

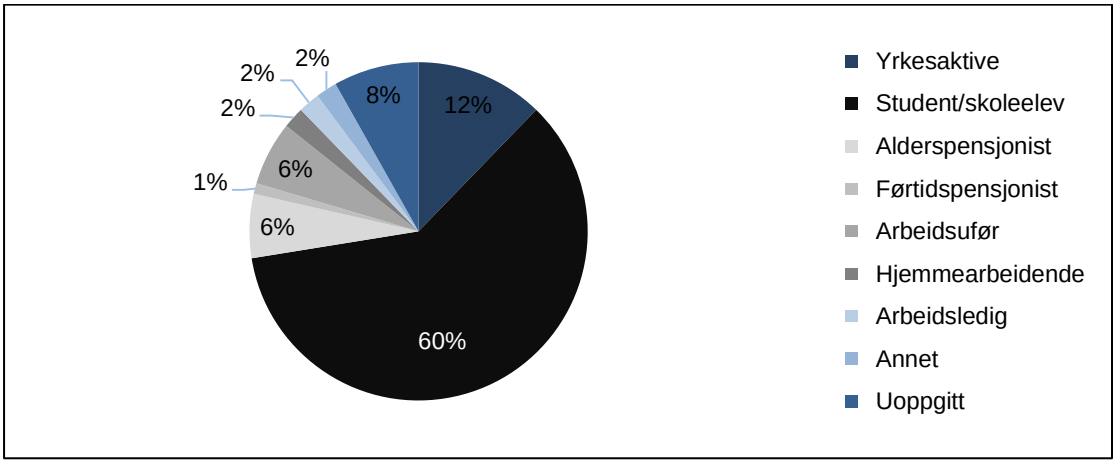
Figur 4.12 Antall personer med avtalt arbeidstid 1-7 timer per uke. 2015.



Kilde: SSB

Personene som inngår i SSBs statistikk blir også spurt hva de anser for å være deres hovedsakelige virksomhet. De fleste med avtalt arbeidstid 1-7 timer per uke oppgir student/skoleelev som hovedsakelig virksomhet (60 pst.), jf. figur 4.13. Det er 12 pst. av personene som oppgir at hovedsakelig virksomhet er å være yrkesaktiv, og de fleste av disse har kun ett ansettelsesforhold. Videre er det 6 pst. som oppgir at de er arbeidsuføre, og en like stor andel som er alderspensjonister. De resterende som har oppgitt hovedsakelig virksomhet, svarer at de er hjemmeværende, arbeidsledige, førtidspensjonister eller annet.

Figur 4.13 Hovedsakelig virksomhet for personer med avtalt arbeidstid 1-7 timer per uke. 2015.



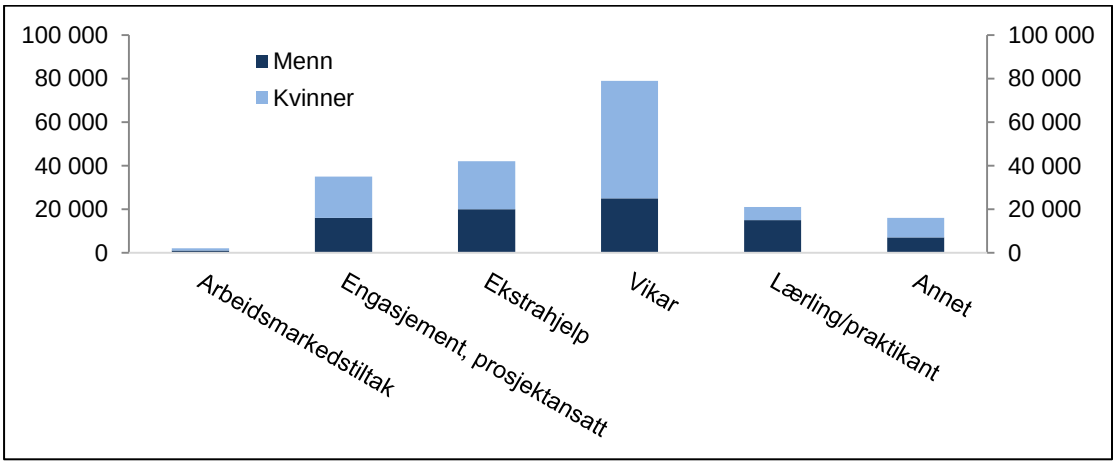
Kilde: SSB

Fra SSBs statistikk framgår det at 62 pst. av de med avtalt arbeidstid *mellom 1 og 9* timer var kvinner, noe som betyr at det er flest kvinner som har en stillingsandel under 20 pst.

Medlemskapets varighet

Det finnes ikke offentlig statistikk over hvor mange som bytter jobb etter et ansettelsesforhold som har vart mindre enn 12 måneder, men det er naturlig å forvente at midlertidig ansatte arbeidstakere i større grad enn faste ansatte har slike korte arbeidsforhold. I 2015 var det 196 000 midlertidig ansatte, hvorav 112 000 var kvinner og 83 000 var menn, jf. figur 4.14.

Figur 4.14 Antall midlertidig ansatte i alderen 15-74 år etter ansettelsestype. 2015.



Kilde: SSB

SSB publiserer ikke statistikk over lengden på arbeidsforholdet til de midlertidig ansatte, og det er derfor vanskelig å vite hvor mange av disse som har arbeidsforhold med varighet under 12 måneder. I Fafo-notat 2006:19 «Midlertidig ansatte i norsk arbeidsliv» presenteres tall for lengde på ansettelsesforhold for midlertidig

ansatte fra en tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 4. kvartal 2005 SSB utførte på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Denne undersøkelsen viser at flertallet av de midlertidige ansettelsene er ganske kortvarige. Noe over halvparten (52 pst.) har en ansettelse som fra start til slutt skal vare inntil 12 måneder, og 31 pst. har en ansettelse som skal inntil 6 måneder. En fjerdedel (27 pst.) sier at de ikke vet eller at det ikke er bestemt hvor lenge ansettelsen skal vare, mens 21 pst. sier at den midlertidige ansettelsen skal vare ett år eller mer. Resultatene fra tilleggsundersøkelsen til AKU indikerer at mellom 30 og 50 pst. av de midlertidige ansatte har et arbeidsforhold med en varighet under 12 måneder, noe som tilsvarer mellom 59 000 og 98 000 personer i 2015.

Selv om en kan anta at korte arbeidsforhold i størst grad gjelder midlertidig ansatte, kan det også gjelde faste ansatte som bytter eller mister jobb før det har gått 12 måneder.

Eksterne beregninger

Actecan har i rapport 2016–02 *«Effekter av ulik rett til pensjonsopptjening i Innskuddspensjonsordninger»* beregnet effekter av å endre opptjeningskriteriene på eksempelforetak og eksempelpersoner. Arbeidsgruppens oppsummering av beregningene, uttrykt som prosentvis endring i årlig innskudd og pensjonsutbetaling, framgår av tabell 5.1.

Tabell 4.3 Oppsummering av Actecans beregninger på eksempelforetak og –personer

	Økning i innskudd per foretak	**Økning i pensjonsutbetaling per medlem**
Lønnsgrunnlag	25 pst.	-
Nedre alder	2 – 6 pst.	10 pst.
Stillingsandel	1 – 2,5 pst.	6 pst.
Medlemskapets varighet	3-4 pst.	28 pst.

Kilde: Actecan

For lønnsgrunnlaget har Actecan også gjort beregninger av den faktiske økningen i samlet årlig innskuddsbetaling innenfor ulike næringer, der det er tatt hensyn til at en andel av foretakene allerede på frivillig basis gir opptjening fra første krone. Beregningene viser at i næringer hvor et fåtall foretak har opptjening fra første krone, kan kostnadsøkningen ligge i området 20-30 pst. av årlig innskudd. Actecan presiserer at de konkrete tallene trolig er en overvurdering av kostnadsøkningen.

Actecan har også gjort beregninger på forventet pensjon som følge av en eventuell endring i lønnsgrunnlaget. Beregningene viser for gitte forutsetninger om opptjeningstid, avkastning mv., at forventet pensjon utbetalt over ti år øker med over 30 pst. som følge av en slik omlegging.

Finans Norge har også gjort beregninger av kostnader ved å endre de aktuelle kriteriene, basert på tall fra et utvalg av sine medlemsselskaper. Disse anslagene er oppsummert i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Oppsummering av Finans Norges beregninger av innskuddsøkninger. Mill. kroner og pst. av samlede innskudd i 2015.

	Kroner	**Pst.**
Lønnsgrunnlag	3 472	17 pst.
Nedre alder	393	2 pst.
Stillingsandel	172	0,8 pst.
Medlemskapets varighet[1]	294	1,4 pst.

[1] Faktisk tilbakebetalt beløp i 5 selskaper i 2015 som følge av kortere medlemskap enn 12 mnd.
Kilde: Finans Norge.

5 Veivalg for endringer

5.1 Innledning

Etablering av egne pensjonskontoer og en eventuell økt adgang til skattefavorisert individuell pensjonssparing, krever at det gjøres endringer i gjeldende pensjonssystem. Det må vurderes om arbeidsgiver fortsatt skal ha rett og plikt til å inngå avtale med én pensjonsleverandør. Ulike alternativer er tenkelige. Blant annet kan foretaket få adgang til å inngå avtale med flere leverandører, som de ansatte kan velge mellom. Et ytterligere alternativ kan være at foretakets plikt til å inngå avtale med en pensjonsleverandør avvikles, og at det enkelte medlem oppretter konto i en institusjon valgt av medlemmet.

Det må også tas stilling til hvilke midler i tillegg til innskudd fra arbeidsgiver som skal kunne inngå på egen pensjonskonto, og om det skal holdes orden på midler som stammer fra ulike kilder. Det må videre vurderes om gjeldende prinsipper for kostnadsansvar er egnede for egne pensjonskonti, og om egne pensjonskonti skal gjøres obligatorisk, eller som et alternativ til dagens system.

I det følgende oppsummerer arbeidsgruppen de mest sentrale veivalgene for egen pensjonskonto og individuell pensjonssparing. Det er ikke satt opp tilsvarende veivalg for de ulike kriteriene for opptjening av pensjonsrettigheter da disse er enkeltstående spørsmål, ikke systemendringer. Veivalgene for egen pensjonskonto er oppsummert i et utvalg modeller i avsnitt 6.1. I avsnitt 6.2 er veivalgene for individuell pensjonssparing vurdert, mens kriteriene for opptjening av pensjonsrettigheter er vurdert i avsnitt 6.3

5.2 Egen pensjonskonto

Valg av pensjonsleverandør (A)

A1 Arbeidsgiver inngår avtale med én leverandør for alle ansattes pensjonskontoer.

A2 Arbeidsgiver inngår avtale med flere leverandører som de ansatte kan velge mellom.

A3 Arbeidsgiver inngår avtale med én (eller flere) leverandør(er), men den enkelte ansatte kan aktivt velge å inngå avtale med en selvvalgt leverandør

A4 Arbeidstaker må selv inngå avtale om egen pensjonskonto med en leverandør, og foretaket har ikke plikt til å opprette noen alternativ.

Midler som skal kunne inngå (B)

B1 Egen pensjonskonto skal gjelde all tidligere opptjening fra pensjonskapitalbevis og «aktiv» opptjening i innskuddspensjonsordninger på samme konto, eller

B2 Det skilles mellom tidligere og «aktiv» opptjening.

Fordeling av kostnadsansvar (C)

C1 Arbeidsgiver betaler alle kostnader for sine ansattes pensjonskontoer (selv om kontoen også inneholder midler opptjent i tidligere arbeidsforhold).

C2 Arbeidsgiver og arbeidstaker deler kostnadene.

C3 Alle kostnader dekkes av den enkelte arbeidstaker.

Erstatning for eller i tillegg til dagens innskuddspensjon (D)

D1 Alle innskuddspensjonsordninger må omdannes til pensjonsordninger med egen pensjonskonto (eller til annen type tjenestepensjonsordning). Eller om

D2 Pensjonsordninger med egen pensjonskonto blir et alternativ til de eksisterende alternativene for oppfyllelse av plikten til å ha tjenestepensjonsordning.

Arbeidsgruppen har ikke gått nærmere inn i de spørsmål som en eventuell obligatorisk overgang til egen pensjonskonto, men forutsetter at dette er av de mange spørsmål som må utredes nærmere dersom en skulle velge å innføre et system med egen pensjonskonto.

5.3 Individuell pensjonssparing

Erstatning for eller endring i eksisterende ordninger (E)

E1 Det etableres én ny ordning for individuell pensjonssparing som erstatter ordninger for arbeidstakertilskudd, pensjonsordning for selvstendig nærings-drivende mv.

E2 Det gjøres tilpasninger i eksisterende ordninger innenfor innskuddspensjonsloven.

Frivillig eller tvungen individuell sparing (F)

F1 Det blir opp til den enkelte arbeidstaker å avgjøre om det skal spares individuelt til egen pensjon.

F2 Det stilles krav om at alle, eller et flertall av, arbeidstakerne er med på ordningen dersom det skal være mulig å spare individuelt.

Maksimalramme (G)

H1 En lønnsuavhengig grense (et kronebeløp, en andel av G eller lignende)

H2 En fastsatt andel av lønn begrenset oppad til 12 G

H3 Differansen mellom arbeidsgivers innskudd og maksimalgrensene etter innskuddspensjonsloven.

6 Arbeidsgruppens vurderinger

6.1 Egen pensjonskonto

Målsetninger

Målsettingene med en innføring av egen pensjonskonto kan være å bidra til:

- at pensjonsmidlene forvaltes effektivt, slik at det det blir mest mulig pensjon for en gitt innbetaling,
- at pensjonssystemet virker nøytralt på arbeidsmarkedet, og ved jobbskifte,
- at det enkelte medlem får økt oversikt over egen pensjonsopptjening, og
- at det enkelte medlem får økt innflytelse over egen pensjon.

Medlemmene har behov for oversikt over egen pensjon, både over samlet pensjon og de ulike bestanddelene. Behovet er selvsagt stort når medlemmet nærmer seg pensjonsalder, men bare når medlemmet har oversikt tidligere i yrkeskarrieren, kan medlemmet vurdere tidlig nok om det er behov for supplerende sparing.

I sluttlønnsbaserte ytelsesordninger som tidligere var dominerende kunne den enkelte arbeidstaker – som ofte hadde ett eller få arbeidsforhold – legge til grunn at årlig livsvarig pensjon ville utgjøre en prosentandel (for eksempel 66 pst.) av sluttlønnen. Når arbeidstakerne gjennom arbeidslivet opparbeider rett til pensjon fra flere arbeidsforhold som kan bygge på ulike prinsipper, er det mer krevende å få oversikt over samlede pensjonsrettigheter. I innskuddspensjonsordningene er det videre særlig viktig at medlemmet er klar over at alderspensjonen er opphørende, og ikke bidrar til inntekt ved langt liv. Det er også viktig at medlemmet er klar over at han eller hun bærer den finansielle risikoen i ordningen, og vurderer om risikoen er hensiktsmessig i forhold til medlemmets øvrige inntekter, formue og holdning til risiko.

Det enkelte medlem kan ha behov for innflytelse over egen pensjon. I innskuddspensjonsordninger bærer for eksempel det enkelte medlem selv konsekvensene av de investeringsvalg som blir foretatt med medlemmets pensjonskapital. Medlemmer med ulik holdning til risiko og ulik risiko på øvrig husholdningsformue vil da kunne ha et velferdsmessig behov for også å kunne tilpasse kapitalforvaltningen til egne preferanser. For å ta et aktuelt eksempel kan et medlem med høy eksponering mot oljesektoren gjennom arbeid i sektoren, bolig i Stavanger og liten øvrig formue, ha et særlig behov for å plassere pensjonsmidlene slik at de ikke reagerer negativt på et oljeprisfall.

I dagens innskuddspensjonssystem medfører jobbskifter at kostnadsansvaret overføres fra arbeidsgiver til arbeidstaker. Det er et mål at pensjonsordninger

stimulerer til arbeid, men er nøytralt for arbeidsgivers valg av arbeidstaker og arbeidstakers valg av arbeidsgiver, jf. avsnitt 6.4 nedenfor.

Uavhengig pensjonsordningens fordeling av kostnadsansvaret mellom medlem og foretak, er kostnadseffektiv forvaltning av pensjonskapitalen viktig. Kostnadseffektiv forvaltning bidrar til mest mulig pensjon for et gitt pensjonsinnskudd. Dagens markedssituasjon innebærer at foretak og kollektive pensjonsløsninger i mange tilfeller oppnår lavere priser hos pensjonsleverandør enn det enkeltindivider oppnår for sine pensjonskapitalbevis.

Målsetninger om kostnadseffektiv forvaltning, medlemmenes oversikt og innflytelse over egen pensjon og arbeidsmarkedsvirkninger, preger gjeldende innskuddspensjonslov. Likevel vil en eventuell innføring av egen pensjonskonto kunne medføre endringer fra dagens system, og det er viktig å vurdere slike mulige endringer i forhold til de nevnte målsettingene.

Generell vurdering

For å kunne nå målsettingene med egen pensjonskonto har arbeidsgruppen identifisert tre hovedvirkemidler. Det ene virkemidlet er å samle pensjonsmidler fra ulike opptjeninger på én pensjonskonto, for å oppnå bedre oversikt og stordriftsfordeler i forvaltningen. Det andre virkemidlet arbeidsgruppen vurderer er å samle pensjonskontiene i én pensjonsordning, for ytterligere å øke stordriftsfordelene og utnytte kollektiv forhandlingsmakt. Et tredje virkemiddel arbeidsgruppen vurderer er å gi det enkelte medlem adgang til selv å velge pensjonsleverandør. Det vil gi det enkelte medlem ytterligere innflytelse over egne pensjonsmidler, men foretakets forhandlingsmakt kan svekkes dersom dets forvaltningsavtaler ikke binder medlemmene. Virkemidlene gjør det nødvendig å vurdere på nytt hvem som skal betale for administrasjon og forvaltning av medlemmets pensjonskapital.

Utgangspunktet for fordeling av kostnadsansvar mellom foretak og medlem i gjeldende rett er at den parten som kan påvirke nivået på kostnaden, også bærer kostnaden. Arbeidsgruppen mener dette er et fornuftig utgangspunkt som kan bidra til kostnadskontroll. Dette utgangspunktet er imidlertid ikke forenlig med full og gjennomgående nøytralitet ved jobbskifte, jf. de nærmere vurderingene av dette i avsnitt 6.4. Nøytralitet kan bare oppnås ved at kostnadsansvaret for arbeidstakers pensjonskapital fullt ut bæres av arbeidstaker, som i tilfelle vil innebære overføring av kostnadsansvar fra foretak til medlem. Eventuell kostnadsoverføring fra arbeidsgiver til arbeidstaker kan ledsages av kompenserende tiltak, for eksempel ved at lovens minimumsgrenser for innskudd økes, eller ved at dette løses på den enkelte arbeidsplass i forbindelse med en omlegging av foretakets pensjonsordning. Arbeidsgruppen har ikke gått nærmere inn på vurderinger av slike tiltak.

Uavhengig av hvem som betaler for forvaltningen av medlemmets pensjonskapital, er det viktig med åpenhet om leverandørenes priser. Åpenhet om priser for administrasjon og forvaltning av pensjonsordninger kan få økt betydning i et system med større ansvar for den enkelte arbeidstaker. Prisene som settes av markedsaktørene vil da kunne reflektere medlemmenes evne til å orientere seg i markedet og belønne tilbydere med lave priser med økt kundetilstrømning. Finansportalen.no kan være et egnet sted for prissammenligninger, jf. også omtale i avsnitt 7.3.

Prisopplysningene arbeidsgruppen har samlet viser tydelig at prisene er relativt sett lavere jo større beløp som forvaltes, og at dette gjelder både for pensjonsordninger og for pensjonskapitalbevis. Det er derfor prisfordeler å hente ved å samle midler under forvaltning, enten midlene samles på pensjonskapitalbevis eller i en pensjonsordning. Prisforskjellene kan reflektere ulik konkurranse i ulike markeder. Dersom prisstrukturen reflekterer reelle kostnadsfordeler, vil det være velferdsgevinster ved et system i større grad samler midler.

Muligheten til å tilpasse plasseringen av egne midler til egen risikopreferanse kan gi velferdsgevinster uten at dette nødvendigvis koster noe. Mulighet til å tilpasse forvaltningen til egen risikopreferanse finnes imidlertid allerede i stor grad i dag. Innskuddspensjonsordninger med individuelt investeringsvalg utgjør om lag 99 pst. av innskuddspensjonsordningene. Etter arbeidsgruppens vurdering er det rimelig å anta at medlemmene for en stor del allerede kan tilpasse porteføljen til egen risiko. Individualiserte valg åpner videre for ukloke beslutninger, og arbeidsgruppen antar at faren for slike øker dersom investeringsvalgene ikke foretas innenfor rammen av et kollektiv. Arbeidsgruppen antar at en stor del av arbeidstakerne kan ha begrenset interesse for kapitalforvaltning og pensjon, og vil kunne finne det betryggende med et tilbud om en form for standardforvaltning, og at et slikt standardalternativ vil kunne bidra til lavere forvaltningskostnader og færre feilvalg. Slike standardvalg utformes i dag ofte med moderat risiko og avtrapping av risiko fram mot pensjonsalder.

Økt valgfrihet vil øke behovet for informasjon og rådgivning. Regelverket for salg av visse typer av finansielle instrumenter, PRIIPS («packaged retail and insurance-based investment products) etter planen skal tre i kraft fra 2017 i EU. I dette regelverket ligger det bl.a. et krav til hvilken informasjon som skal gis til potensielle kjøpere av investeringsprodukter som omfattes av regelverket. Arbeidsgruppen antar kravene til slikt nøkkelinformasjonsdokument etter dette regelverket kan bli relevante også for pensjonsprodukter som egen pensjonskonto.

Modeller for egen pensjonskonto

Arbeidsgruppen har i det følgende skissert ulike modeller for egen pensjonskonto. Arbeidsgruppen beskriver først gjeldende rett (Modell 0). I de etterfølgende modellbeskrivelsene (Modell 1-5) er hovedendringer fra gjeldende rett beskrevet.

Modellene kombinerer på forskjellige vis egenskaper langs dimensjonene *sammenslåing av kapital*, *valg av pensjonsleverandør* og *fordeling av kostnadsansvar* og det er henvist til valgalternativene i avsnitt 5.2. Det er videre forsøkt å angi hvordan og i hvilken grad målene i avsnitt 6.1 kan oppnås ved de ulike modellene. Listen av modeller som skisseres illustrerer at det er stort spenn av mulige løsninger for egen pensjonskonto, men listen gir likevel ikke en uttømmende oversikt over mulige valg.

Modell 0: Gjeldende rett

Gjeldende rett innebærer at foretaket velger én pensjonsleverandør for medlemmenes pensjonskapital. Foretaket skal betale innskudd til det enkelte medlems pensjonskonto hos pensjonsleverandøren i tråd med regelverket for foretakets pensjonsordning. I om lag 99 pst. av ordningene har medlemmene individuelt investeringsvalg for pensjonsmidlene på egen konto.

Slutter arbeidstakeren får medlemmet et pensjonskapitalbevis, som medlemmet kan flytte mellom leverandører. Har medlemmet flere ulike pensjonskapitalbevis, kan de slås sammen til ett pensjonskapitalbevis hos én leverandør. På dette beviset kan medlemmet også betale individuelle innskudd etter vilkårene for individuell pensjonssparing (IPS).

Arbeidsgiver har ikke plikt til å akseptere at arbeidstakere flytter pensjonskapitalbevis til foretakets pensjonsordning, slik at det inngår på pensjonskonto i aktiv innskuddspensjonsordning. Dersom arbeidsgiver samtykker, kan imidlertid dette gjøres, slik at medlemmet til enhver tid maksimalt enten har ett pensjonskapitalbevis eller en pensjonskonto.

Medlemmer i innskuddspensjonsordninger kan også inngå individuell pensjonsspareavtale (IPS) som knyttes til den kollektive tjenestepensjonsordningen. Pensjonsleverandøren skal føre særskilt konto for slik tilknyttet individuell pensjonsspareavtale.

Foretaket betaler for forvaltningen av medlemmets pensjonskapital i ordningen, men det enkelte medlem må betale for forvaltning av pensjonskapitalbevis.

Den enkelte skal motta pensjonsopplysninger om både pensjonskapitalbevis og pensjonskonto fra leverandøren. NAVs pensjonsportal og norskpensjon.no gir innsikt på tvers av ulike leverandører.

Modell 1: Foretaket velger én leverandør, én konto med rett til «medregning», delt kostnadsansvar [A1, B1, C2]

Foretaket skal, som i gjeldende rett fortsatt velge én pensjonsleverandør for foretakets pensjonsordning.

Modellen skiller seg fra gjeldende rett ved at den gir medlemmet en ubetinget rett til å samle pensjonsmidler, uavhengig av arbeidsgiver på én pensjonskonto i pensjonsordningen. Medlemmet har en rett, men bør etter arbeidsgruppens vurdering ikke ha plikt, til å samle midler fra pensjonskapitalbevis på samme pensjonskonto som midlene fra nåværende arbeidsgiver. For arbeidsgiver innebærer dette plikt til å tillate slik «medregning».

Ved jobbskifte vil det i denne modellen ikke være behov for å utstede og administrere pensjonskapitalbevis, siden denne kapitalen kan overføres direkte som tilleggskapital på konto i ny arbeidsgivers pensjonsordning. Modellen kan bidra til økt oversikt over egen pensjonsformue for den enkelte. Målet om mer pensjon for pengene kan oppnås både ved utnyttelse foretakets forhandlingsmakt og ved utnyttelse av stordriftsfordeler i forvaltningen.

Det enkelte medlems konto består av to deler; én obligatorisk del (pensjonskapital oppspart i ordningen), og en tilleggskapital som kan bestå av pensjonskapital fra pensjonskapitalbevis og individuell sparing. Fordelingen av kostnadsansvaret følger i prinsippet fordelingen etter gjeldende rett ved at foretaket betaler kostnadene for obligatorisk innbetalt kapital, mens medlemmet betaler kostnadene for tilleggskapital, selv om alt forvaltes på én konto.

Modellen kan innebære behov for noen tekniske tilpasninger hos leverandørene for å håndtere tilleggskapital, og noe økte administrasjonskostnader knyttet til å holde adskilte regnskaper for obligatorisk og tilleggskapital. En alternativ tilnærming kan derfor være er en pro rata-deling av kostnadsansvaret.

Modell 2: Foretaket velger flere leverandører, ingen «medregning», foretaket har kostnadsansvaret [A2, B2, C1]

Denne modellen skiller seg fra gjeldende rett ved at det åpnes for at foretaket inngår avtale med flere pensjonsleverandører om å forvalte pensjonskapitalen i ordningen. Det enkelte medlem kan flytte pensjonskapital oppspart i ordningen mellom de leverandører foretaket har avtale med. Dette kan bidra til mer oppmerksomhet om kostnader ved ulike leverandører og forvaltningsstrategier. Modellen kan også tilrettelegge for økt konkurranse mellom leverandører.

I denne modellen er det ikke som i modell 1, lagt opp til at arbeidstaker skal ha ubetinget rett til å samle annen pensjonssparing på konto i pensjonsordningen. Det vil da fortsatt bli utstedt pensjonskapitalbevis ved fratreden. Denne modellen bidrar etter arbeidsgruppens vurdering ikke konkret til oversikt over egen pensjon og mer effektiv forvaltning gjennom samling av midler.

Kostnadsansvaret fordeler seg som etter gjeldende rett, men med et mulig tillegg i kostnadsansvar for arbeidstaker dersom det er kostnader knyttet til å bytte mellom leverandører.

Modell 3: Foretaket velger leverandør, én konto med rett til «medregning», adgang til individuelt valg av leverandør, men valget koster [A3, B1, C1/C2/C3]

Foretaket skal, som i gjeldende rett fortsatt velge én pensjonsleverandør for foretakets pensjonsordning, og medlemmet skal ha denne kontoen som standard-alternativ**.** Den enkelte kan imidlertid velge å flytte kapitalen til en individuelt valgt leverandør.

Denne modellen skiller seg fra gjeldende rett for det første ved at det åpnes for at det enkelte medlem tar egen pensjonskapital ut av ordningen, og oppretter pensjonskonto hos en leverandør som medlemmet selv har valgt. Dette kan bidra til mer oppmerksomhet om kostnader ved ulike leverandører og forvaltnings-strategier, samt økt konkurranse i det individuelle markedet.

I likhet med i modell 1 ovenfor, har medlemmet rett, men ikke plikt, til å én pensjonskonto hvor all pensjonsopptjening uavhengig av arbeidsgiver inngår. For arbeidsgiver innebærer dette plikt til å tillatte slik «medregning». Utstedelse og administrasjon av nye av pensjonskapitalbevis ved fratreden, med tilhørende kostnader, kan unngås i denne modellen. Modellen kan dermed også bidra både til mer oversikt over pensjonsopptjeningen og til mer pensjon for pengene ved utnyttelse av foretakets forhandlingsmakt og stordriftsfordeler i forvaltningen.

Foretaket dekker kostnadene ved medlemmets pensjonskapital, inkl. for tidligere opptjening og individuell sparing, hvis den står i ordningen. Dersom den enkelte velger å flytte kapitalen til egen pensjonskonto utenfor ordningen, overføres kostnadsansvaret til medlemmet. Slik kostnadsdeling kan innebære økte nominelle utgifter til forvaltning for foretaket, siden forvaltningsprisen som regel utgjør en andel av midlene (selv om prosentsatsen kan reduseres som følge av degressive priser). For arbeidstaker kan kostnadsøkningen ved å gå ut av felles kapital-forvaltning bety at muligheten til å velge forvalter selv, i realiteten er begrenset.

Modellen kan alternativt utformes med kostnadsdeling mellom arbeidsgiver og medlem i de tilfeller pensjonskontoen forvaltes av leverandøren som foretaket har valgt. For eksempel slik at hver av partene betaler halvparten av kostnadene. Sammenlignet med en variant hvor foretaket bærer hele kostnaden, vil en slik modell redusere kostnadsøkningen for foretaket, og ha mer nøytrale arbeidsmarkedsvirkninger, jf. omtale i avsnitt 6.4.

Modell 4: Foretaket velger leverandør, én konto med rett til «medregning» bare ved individuelt valg av leverandør og valget koster [A3, B1, C1/C3]

Denne modellen kan ses på som en variant av modell 3, men medlemmet får bare rett til å samle midler fra pensjonskapitalbevis og individuell pensjonssparing på samme konto som pensjonskapitalen opptjent hos nåværende arbeidsgiver dersom

kontoen flyttes til selvvalgt leverandør. Muligheten for å velge leverandør selv kan bidra til mer oppmerksomhet om kostnader ved ulike leverandører og forvaltningsstrategier, samt økt konkurranse i det individuelle markedet.

Modellen åpner for at det enkelte medlem kan ha én pensjonskonto hvor all pensjonsopptjening uavhengig av arbeidsgiver inngår, men medlemmet har ikke rett til å få denne kontoen opprettet i foretakets pensjonsordning, som foretaket dekker kostnadene ved, dersom foretaket ikke samtykker. For arbeidstakere som velger egen leverandør av pensjonskonto, og som dermed overtar kostnadsansvaret, kan utstedelse og administrasjon av pensjonskapitalbevis ved fratreden unngås. Modellen kan dermed bidra både til mer oversikt over pensjonsopptjeningen og til mer pensjon for pengene ved utnyttelse av foretakets forhandlingsmakt i ordningen og stordriftsfordeler i forvaltningen for arbeidstakere som velger egen leverandør av pensjonskonto.

Modell 5: Individuelt ansvar for egen pensjonskonto [A4, B1, C3]

Modellen skiller seg veldig fra gjeldende rett. I denne modellen har det enkelte medlem plikt til å opprette en pensjonskonto hos en leverandør valgt av medlemmet. Foretaket skal foreta innskudd til pensjonskontoen i tråd med regelverket for den enkelte ordning.

Pensjonskontoen kan inneholde pensjonskapital fra pensjonskapitalbevis og individuell sparing. Utstedelse og administrasjon av pensjonskapitalbevis ved fratreden kan unngås også i denne modellen. Modellen kan dermed også bidra både til mer oversikt over pensjonsopptjeningen og til mer pensjon for pengene ved utnyttelse av stordriftsfordeler i forvaltningen.

Den enkelte står fritt i valg av pensjonsleverandør, noe som kan bidra til mer oppmerksomhet om kostnader ved ulike leverandører/forvaltningsstrategier, samt økt konkurranse i det individuelle markedet. Det er likevel et inntrykk av at markedet for individuelle pensjonsprodukter er mindre velfungerende enn for kollektive ordninger. Dette trekker i retning av at den enkelte vil kunne komme dårligere ut når det ikke finnes kollektive alternativer.

Medlemmet er ansvarlig for at pensjonskontoen forvaltes i tråd med de krav som stilles til pensjonssparing med skattefavorisering og har hele kostnadsansvaret.

En slik modell vil innebære en stor overføring av ansvar for pensjonsopptjeningen innenfor tjenestepensjonssystemet til den enkelte arbeidstaker, også for arbeidstakere som ikke kan eller vil bruke tid og ressurser på å settes seg inn i regelverk, vilkår, tilbud mv. for pensjonsordninger. Det kollektive preget ved tjenestepensjonsordningene blir således sterkt utvannet. Dette stiller også strenge krav til informasjon og rådgivning fra pensjonsleverandører.

6.2 Individuell pensjonssparing

Vurdering av økt adgang til individuell pensjonssparing

Skattefavoriseringen av tjenestepensjon henger nært sammen med at disse er kollektive ordninger med krav til bl.a. likebehandling og forholdsmessighet. Det er også en nær sammenheng mellom arbeidsgivers plikt til å ha tjenestepensjonsordning for sine ansatte og den skattemessige behandlingen av ordninger som kan oppfylle denne plikten. Vurderingen av en eventuell utvidet adgang til skattefavorisert *individuell* pensjonssparing er først og fremst et spørsmål om hvilke aktiviteter man ønsker å bruke offentlige ressurser på å fremme. Blant annet vil økt skattefavorisering av individuell pensjonssparing innebære en individualisering av kollektive ordninger, og ha fordelingsvirkninger.

Som et prinsipielt utgangspunkt mener arbeidsgruppen at skattefavorisert individuell pensjonssparing bør være åpen for alle, og ikke være forbeholdt ansatte i en bedrift med innskuddspensjonsordning.

Videre er forholdet mellom adgangen til arbeidstakertilskudd og adgangen for selvstendig næringsdrivende mv. til å opprette innskuddspensjonsordninger også relevant fordi innskuddspensjonsordninger for selvstendig næringsdrivende mv. i realiteten har form av en individuell pensjonssparing. Det er den enkelte næringsdrivende som selv fatter beslutningen om hvor mye av egen inntekt som skal settes av til egen pensjon. Dette i motsetning til de kollektive ordningene hvor arbeidsgivere fatter beslutning om hvor mye som skal settes av til de ansattes pensjonssparing. Etter arbeidsgruppens syn kan det være nærliggende å vurdere om en eventuell utvidelse av arbeidstakeres adgang til individuell pensjonssparing, bør ledsages av en tilsvarende adgang for selvstendig næringsdrivende mv., alternativt om disse regelverkene bør slås sammen. En mulighet for endring i ytterste konsekvens er å avvikle dagens muligheter for individuell pensjonssparing innenfor innskuddspensjonsloven (og tjenestepensjonsloven) og erstatte disse med en allmenn skattefavorisert individuell ordning, som i tilfelle også vil kunne erstatte IPS. Et annet alternativ kan være å etablere en felles maksimalgrense for den enkeltes individuelle pensjonssparing uavhengig av ordning.

En eventuell økt adgang til skattefavorisert individuell pensjonssparing i kollektive ordninger ville innebære større frivilling handlingsrom og påvirkningskraft for den enkelte på egen pensjon fra tjenestepensjonsordninger, men vil også være et klart skritt vekk fra den kollektive tankegangen.

Skattefavorisert individuell pensjonssparing bidrar heller ikke nødvendigvis til å skape trygge og forutsigbare rammer for privat pensjonssparing. Lønnsomheten av ordningen ligger i utsatt beskatning, dvs. at den vil avhenge av framtidige skatteregler, noe som tvert i mot skaper uforutsigbarhet. Det kan videre være en ulempe dersom en stor del av den private sparingen er låst frem til pensjonsalder. Å låse

sparingen til bestemte spareprodukter med svært strenge regler for uttak gir liten fleksibilitet dersom det skulle oppstå uforutsette hendelser, sykdom el.

Et effektivt skattesystem er kjennetegnet ved brede skattegrunnlag der skattepliktig inntekt i størst mulig grad samsvarer med faktisk inntekt. Bredere skattegrunnlag kan videre gi rom for større reduksjoner i marginalskatten på personinntekt. Skattefavorisering av enkelte former for privat sparing går mot dette prinsippet. En betydelig del av lønnsomheten av å spare i individuelle pensjonsordninger ligger også i spart formuesskatt.

En må vente at en økning i adgangen til slik sparing vil påvirke sammensetningen av den private sparingen, men ha begrenset virkning på nivået. En utvidelse kan først og fremst komme personer med høy inntekt og som har tilgjengelige sparemidler til gode. En andel av skattefordelen kan også, avhengig av konkurransen i markedet, tilfalle tilbyderne av skattefavoriserte ordninger og ikke de som faktisk sparer.

Tjenestepensjonsordningene er videre utformet slik at det kan kompenseres for at folketrygden ikke gir alderspensjonsopptjening for lønn over 7,1 G. Dersom grensene for individuell pensjonssparing gis samme utforming må dette antas å ytterligere forsterke fordelingsprofilen av en endring.

Arbeidsgruppen har antatt at en eventuell ny individuell pensjonssparemodell i tilfelle vil innebære at det er valgfritt for den enkelte om vedkommende vil spare individuelt til pensjon (**F1**). Videre må individuell pensjonssparing må på grunn av den skattemessige behandlingen skje innenfor en (eller flere) maksimalgrense(r). Arbeidsgruppen har antatt at maksimalrammen for slik sparing vil være en samlet ramme for individuell sparing innenfor innskuddspensjonsordninger, for sparing i IPS samt for sparing for selvstendig næringsdrivende (**E1**). Rammen er antatt å kunne være en årlig andel av G (**H1**), eller en adgang til å dekke opp differansen mellom arbeidsgivers faktiske innskudd og innskuddspensjonslovens maksimalrammer for arbeidsgiverinnskudd (**H3**). De ulike alternativene for maksimalgrenser vil ha ulike fordelingsvirkninger, hvor en grense i pst. av lønn i større grad vil komme de med høye inntekter til gode enn et fast kronebeløp.

Arbeidsgruppen har illustrert mulige provenyvirkninger i avsnitt 8.4, men har ikke regnet proveny av konkrete modeller.

Sammenheng med egen pensjonskonto

Dersom adgangen til individuell tilleggssparing skal endres, er utformingen i utgangspunktet uavhengig av hvilken modell det er ønske om å gå videre med for etablering av egen pensjonskonto. Endringer på et av disse områdene er ikke en forutsetning for endringer på det andre området. Håndteringen av midler fra individuell pensjonssparing er kort omtalt under de ulike modellene i avsnitt 6.1. Det vil likevel være en fordel om en adgang til individuell sparing på egen

pensjonskonto, som i dag, innebærer at midler som stammer fra hhv. arbeidsgiver- og arbeidstakerinnskudd skattlegges på samme måte underveis i spareperioden samt på uttakstidspunktet. I motsatt fall vil det bli behov for oppsplitting av midlene.

Dersom en åpner for individuell pensjonssparing på samme pensjonskonto som midler fra arbeidsgiver, vil dette kunne øke fordelene med et system for egen pensjonskonto. Samtidig vil behovet for harmonisering av avtalevilkår (garantier, utbetalingstid mv.) kunne øke. En slik samling av midler under harmoniserte vilkår vil påvirke vurderingen av hva som er en fornuftig fordeling av kostnader til administrasjon og forvaltning.

6.3 Kriterier for opptjening av pensjonsrettigheter

Generelt

Arbeidsgruppen mener at kriteriene for opptjening av pensjonsrettigheter kan og bør vurderes uavhengig av et system for egen pensjonskonto. Imidlertid kan innføring av egen pensjonskonto innebære lavere kostnader til administrasjon og forvaltning av opptjeninger fra stillinger som berøres av kriteriene i dette kapitlet, dersom det ikke blir behov for å administrere pensjonskapitalbevis, selv om kostnadsbesparelsene i noen av tilfellene isolert sett er små.

Hver enkelt endring i opptjeningskriteriene som drøftes i dette kapitlet senker tersklene for opptjening og medlemskap i tjenestepensjonsordninger, til fordel for medlemmene. Det er videre grunn til å forvente at det er en grad av overlapp mellom personer med lav lønn, en stillingsandel under 20 pst., som er under 20 år og som har et ansettelsesforhold som er kortere enn 12 måneder. Verdien for medlemmene av å endre alle kriteriene kan derfor være høyere enn summen av hver enkelt endring verdivurdert hver for seg. Tilsvarende gjelder også for foretakets kostnader.

De aktuelle endringene synes alle å slå gunstigere ut for kvinner enn for menn dersom de gjennomføres. Kvinner har i snitt lavere lønn, oftere deltidsstilling eller midlertidig ansettelse og en høyere andel av totalt antall sysselsatte som er under 20 år enn menn.

Motargumentet mot de aktuelle endringene er først og fremst hensynet til foretakenes kostnader til de ansattes pensjon.

Lønnsgrunnlag – opptjening fra «første krone»

Alderspensjonen i ny folketrygd gir opptjening fra første krone. Dersom de private tjenestepensjonsordningene fullt ut skal tilpasses modernisert folketrygd, kan det argumenteres for at også arbeidstakere som er medlem i innskuddspensjons-ordninger bør få alderspensjonsopptjening «fra første krone». På den annen side

gir både ny og gammel alderspensjon i folketrygden høyere kompensasjonsgrader for lavere inntekter enn for høyere inntekter, jf. figurene 4.4-4.7, noe som trekker i retning av at tjenestepensjonsordningene fortsatt bør kunne brukes til å utfylle folketrygdens degressive profil.

Dersom alle foretak med innskuddspensjonsordning får plikt til å betale innskudd fra første krone, vil dette for den enkelte bedrift isolert sett innebære en økt årlig utgift til pensjon på 1 G per medlem ganget med innskuddssatsen for bedriftens pensjonsordning. Foretakene vil kunne dempe kostnadsøkningen, for eksempel ved en lavere lønnsvekst eller ved en reduksjon i innskuddssatsen der den er høyere enn minstesatsen. En slik omlegging vil innebære en omfordeling av pensjonsopptjeningen fra de med høyere lønn til de med lavere lønn i foretaket. En slik omfordeling vil også kunne påvirke framtidige pensjonsutgifter, avhengig av lønnsnivået på nye ansatte. Det kan dermed bli et spørsmål om arbeidstakere som taper på en slik omlegging, vil måtte kompenseres.

Videre vil foretak på minimumsordninger nødvendigvis måtte øke sine pensjonsutgifter, med mindre det samtidig gjøres endringer i OTP-loven. Arbeidsgruppen legger til grunn at eventuelt pliktig innskudd fra første krone ikke *nødvendiggjør* endringer i minstesatsene etter OTP-loven, jf. også Finansdepartementets uttalelser i Prop. 199 L (2012-2013) om at det *«vil være mulig å tilpasse satsene som brukes slik at sparingen tilsvarer det lovbestemte minstenivået som angis i OTP-loven»*.

For å motvirke kostnadsøkningen for foretak med minimumsordninger, kunne et alternativ likevel være å samtidig foreslå endringer i OTP, for å oppnå en nær kostnadsnøytral omlegging.

Motsatsen til de økte pensjonsutgiftene for foretakene, er en økning i pensjonsopptjeningen for de aktuelle medlemmene. Personer med lav lønn blir i størst grad påvirket av fradrag for 1 G i grunnlaget for pensjonsopptjening. Dess lavere lønn et medlem har, dess større betydning vil sparing fra første krone ha.

Nedre alder

Det er et betydelig antall personer under 20 år som er yrkesaktive. Mange arbeidstakere under 20 år kan ha utdanning som hovedsakelig virksomhet. For disse personene kan lønn være høyere verdsatt enn pensjon, i større grad enn for eldre arbeidstakere, ut ifra et ønske om å glatte ut konsumet over levetiden. Det kan være behov for å vurdere nærmere om opptjening av pensjonsrettigheter for personer under 20 år vil medføre redusert lønnsnivå, og sammenligne verdien av lavere lønn i dag med høyere pensjonsutbetaling i fremtiden for denne gruppen. På den annen side vil det i mange yrker, for eksempel yrker som ikke krever høyere utdanning, åpenbart være ansatte under 20 år som har arbeid som sin hovedvirksomhet.

I henhold til den nye folketrygdloven skal det kunne tjenes opp pensjon fra og med det kalenderåret en fyller 13 år. Grensen for opptjening i folketrygden på 13 år er basert på arbeidsmiljølovens regler om at barn kan utføre lettere arbeid fra 13 år. Grensen faller også sammen med skattelovens bestemmelser om at personer med egen inntekt som i likningsåret er 13 år eller eldre lignes særskilt, mens personer som er under 13 år lignes med foreldrene. En reduksjon av nedre aldersgrense for pliktig medlemskap i en innskuddspensjonsordning vil således være en tilpasning av innskuddspensjonsordningen til folketrygden.

Stillingsandel

Krav om en viss stillingsandel for å få medlemskap i innskuddspensjonsordninger medfører at et antall deltidsansatte holdes utenfor obligatoriske pensjonsordninger. Dersom en person har flere påfølgende eller samtidige deltidsstillinger hos private arbeidsgivere, vil dette resultere i vesentlig lavere opptjening av tjenestepensjon enn for heltidsansatte. Det er også en viss risiko for at arbeidsgivere bevisst utlyser stillinger med stillingsandel under 20 pst. for å unngå pensjonskostnader.

Ethvert ansettelsesforhold gir grunnlag for opptjening av alderspensjon i folketrygden, uavhengig av stillingsbrøk. En reduksjon av nedre stillingsbrøk for medlemskap i en innskuddspensjonsordning vil således være en tilnærming til reglene i folketrygden.

En eventuell reduksjon i grensen for pliktig medlemskap i foretakets pensjonsordning fra 20 pst. av fulltidsstilling, vil medføre at antall deltidsansatte med pensjonsopptjening vil øke. For foretakene vil dette innebære en kostnadsøkning ved ansettelse av personer med lave stillingsbrøker. En slik kostnadsøkning for foretakene kan komme til å medføre at det i mindre grad blir ansatt personer med lave stillingsbrøker. Dette kan innebære en utfordring for eksempel for personer med redusert arbeidsevne, som er avhengig av at det faktisk finnes deltidsstillinger for å kunne utnytte restarbeidsevne og beholde en tilknytning til arbeidslivet. For foretak som i stor grad er avhengig av å kunne benytte deltidsansatte, kan en slik kostnadsøkning i stedet bli kompensert ved reduksjon i det generelle nivået på foretakets pensjonsordning.

Medlemskapets varighet

Krav om at medlemskap i foretakets pensjonsordning skal vare i 12 måneder eller mer før man har rett til pensjonsopptjeningen medfører bl.a. at et antall midlertidig ansatte ikke får opptjening i obligatoriske pensjonsordninger. Dersom en person har flere påfølgende korte ansettelsesforhold hos en privat arbeidsgiver, vil dette kunne resultere i flere år uten opptjening av tjenestepensjon. Det er også en viss risiko for at arbeidsgivere bevisst utlyser midlertidige ansettelser med varighet under ett år for å unngå å betale pensjonskostnader.

Det vil være positivt for mobiliteten i arbeidslivet om det ikke skjer innlåsing av arbeidstakere som følge av at pensjonsrettigheter ikke er opptjent med «endelig virkning».

Det kan likevel være administrative årsaker til at det bør være en minimumsgrense på medlemskapets varighet for rettigheten til opptjent pensjonskapital. Videre kan kostnadene ved forvaltningen av små pensjonsformuer utgjøre en relativt stor andel av de oppsparte midlene. Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn at teknologisk utviklingen over tid gjør det mindre krevende å utstede, administrere og forvalte relativt små pensjonsbeløp. Etter økningen av maksimale sparesatser i innskuddspensjonsordninger, kan det også potensielt samles opp betydelige midler før det har gått 12 måneder av et arbeidsforhold.

Arbeidsgruppen antar videre at et system med egen pensjonskonto som legger opp til «automatisk» oppsamling av pensjonsmidler fra ulike ordninger på samme konto, i stedet for administrasjon av flere små pensjonskapitalbevis, i stor grad vil innebære at slike kostnadsmessige innvendinger faller bort eller reduseres. I tillegg vil det kunne være vanskeligere å forsvare at pensjonsopptjening fra korte arbeidsforhold skal tilbakeføres til arbeidsgiver etter at de først er innbetalt på en egen pensjonskonto.

I tillegg til økningen i innskuddsbetalingen kan en regelendring på dette området innebære kostnader ved administrasjon av nye pensjonskapitalbevis.

6.4 Arbeidsmarkedseffekter

Pensjonssystemet bør verken stimulere til eller motvirke jobbskifter. Arbeidsgivers plikt etter gjeldende rett til å dekke kostnadene ved forvaltning og administrasjon av medlemmets pensjonskapital i innskuddspensjonsordninger, er ikke nøytralt i arbeidsmarkedet. Sett fra arbeidstakers ståsted gir dagens system en økonomisk gevinst ved stabile ansettelsesforhold, og viljen til å bytte arbeidsgiver kan bli redusert. Sett fra foretakets side blir lojale arbeidstakere dyrere etter hvert som pensjonskapitalen øker. Foretak med hyppig utskifting av arbeidstakere og kortvarige arbeidsforhold kan derfor få en kostnadsfordel, alt annet like. For insentivet til å ansette nye arbeidstakere er imidlertid dagens innskuddspensjonsordninger nøytrale. Det skyldes at ny arbeidsgiver ikke har plikt til å overta kostnadsansvaret for arbeidstakers tidligere opptjente pensjonskapital. Potensielle arbeidsgivere har derfor ikke økonomisk grunn til å forskjellsbehandle arbeidstakere med ulik pensjonsopptjening fra tidligere arbeidsforhold.

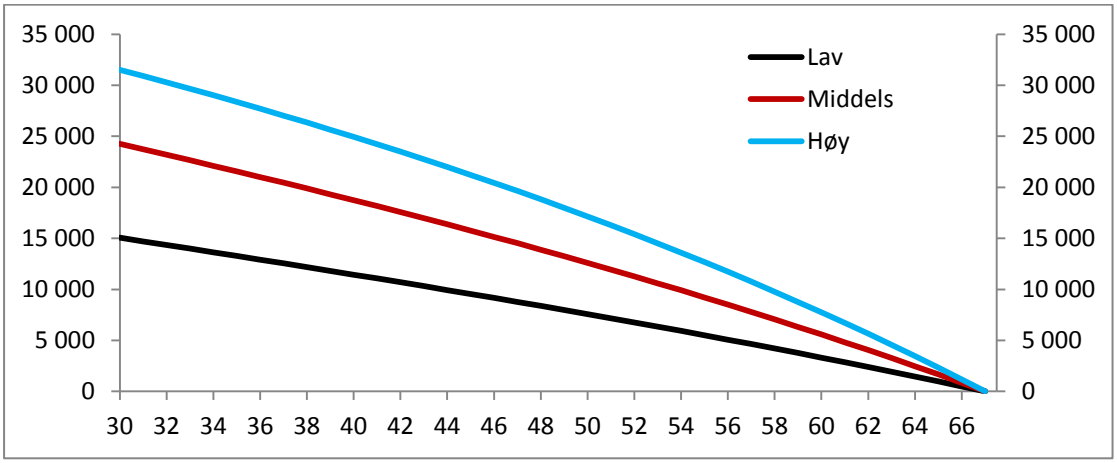
Egen pensjonskonto kan ha andre arbeidsmarkedseffekter enn dagens system. Arbeidsgruppen vurderer bl.a. systemer for egen pensjonskonto som innebærer at medlemmet skal kunne få rett til å få midler fra pensjonskapitalbevis flyttet inn i foretakets pensjonsordning, og ulike kostnadsfordelinger mellom foretak og ansatt. Flere ulike modeller er mulige, men de modellene for egen pensjonskonto som

innebærer at ny arbeidsgiver helt eller delvis overtar kostnader for medlemmets pensjonskapital fra tidligere arbeidsforhold, vil ikke lenger være nøytrale for nye arbeidsgivere, og kan gi disinsentiv til å ansette arbeidstakere med høy pensjonskapital fra tidligere arbeidsforhold. Gjennomgående nøytralitet i systemet – hos arbeidstaker, eksisterende og framtidige arbeidsgivere – kan bare oppnås ved at kostnadsansvaret for arbeidstakers pensjonskapital fullt ut overføres fra arbeidsgiver til arbeidstaker. Et slikt arbeidsmarkedsnøytralt kostnadsprinsipp vil innebære økte kostnader for arbeidstakerne, og lavere kostnader for foretakene.

Arbeidsgruppen har ikke vurdert hvilke effekter egen pensjonskonto kan ha for mobiliteten i arbeidsmarkedet. For å illustrere de direkte økonomiske effektene av å overta kostnadsansvaret ved bytte av arbeidsgiver har arbeidsgruppen imidlertid beregnet nåverdien av kostnadene ved å forvalte en gitt pensjonskapital i et gitt antall år. Figur 6.1 viser nåverdien av kostnader ved å forvalte en pensjonskapital på 40 000 kroner for et medlem med ulik alder, fram til medlemmet fyller 67 år. Det er antatt en avkastning på 4 pst. Gjennomsnittlig rente på norske tiårige statsobligasjoner i perioden 2010-2015 på 2,57 pst. er brukt som diskonteringsrente. En pensjonskapital på 40 000 kroner tilsvarer om lag gjennomsnittet på pensjonskapitalbevis i 2015 og kan for eksempel oppnås av en person med lønn konstant lik gjennomsnittet i 2015 etter om lag 4-5 år i en ordning med innskudd på 2 pst. av lønn over 1G og avkastning på 4 pst.

I beregningen er nivået på kostnadene antatt ikke å endre seg over innehavers levetid. Dette innebærer trolig en undervurdering av administrasjonskostnadene, fordi disse trolig vil øke med inflasjon, og en overvurdering av forvaltningskostnadene, fordi disse trolig vil falle etter hvert som størrelsen på midlene øker.

Figur 6.1 Nåverdi av kostnader fram til fylte 67 år ved å inneha pensjonskapitalbevis med utstedelsesverdi på 40 000 kroner. Etter alder ved utstedelse.



«Lave», «middels» og «høye» i figuren kostnader innebærer forvaltningskostnad på hhv. 0.5, 1 og 1.5 pst. og administrasjonskostnad på hhv. 300, 450 og 600 kroner.

7 Tilknyttede problemstillinger

7.1 Risikodekninger

Innskuddspensjonsordninger som skal oppfylle kravene i lov om obligatorisk tjenestepensjon, må gi rett til alderspensjon. I tillegg må ordningen gi rett til innskuddsfritak ved uførhet. Dette er en risikodekning som sikrer fortsatt innbetaling av innskudd til alderspensjon dersom arbeidstakeren blir ufør. Pensjonsordningen *kan* gi rett til andre risikodekninger i form av uførepensjon eller etterlattepensjon, men det er ingen plikt til dette.

Det er bare forsikringsforetak og pensjonskasser som har konsesjon til å drive forsikringsvirksomhet, og som dermed kan tilby risikodekninger. Dersom innskuddspensjonsordningen for eksempel er opprettet i en bank, vil banken bare kunne tilby alderspensjonsdelen av ordningen, mens avtale om innskuddsfritak ved uførhet vil måtte inngås med et forsikringsforetak. Forsikringsforetak og pensjonskasser kan på sin side ikke tilby rene innskuddspensjonsordninger uten et forsikringselement. Innskuddsfritak ved uførhet regnes som tilstrekkelig forsikringselement. En innskuddspensjonsordning som gir rett til innskuddsfritak ved uførhet kan derfor tilbys av forsikringsforetak og pensjonskasse.

Det er lagt til grunn i regelverket at sparedelen og risikodelen av en innskuddspensjonsordning er to enkeltprodukter som kan tilbys uavhengig av hverandre. Generelt er det forbudt for finansforetak å tilby såkalte produktpakker, dvs. at foretaket tilbyr et produkt på betingelse av at kunden samtidig kjøper et annet produkt. Unntak gjelder dersom produktene er knyttet sammen på en slik måte at tilbud av ett produkt forutsetter kjøp av et annet produkt. Det er videre forbudt å gi en kunde særlige gunstige vilkår ved kjøp av en produktpakke, med mindre produktpakken kan begrunnes med kostnadsbesparelser.

Både spørsmålet om egen pensjonskonto og spørsmålet om medlemskapets varighet for opparbeiding av rettigheter berører risikodekningene. Når det gjelder opprettelse av en egen pensjonskonto, er det i utredningen lagt til grunn at egen pensjonskonto vil kunne omfatte midler knyttet til alderspensjon, men ikke midler knyttet til dekning av risikoytelser. Arbeidsgruppen legger til grunn at risikodekninger fortsatt skal tegnes og forvaltes kollektivt. Spørsmålet vil få mindre betydning for uføredekninger, ettersom uførepensjon i private tjenestepensjonsordninger nå som hovedregel vil være en årlig risikoforsikring. Det vil da ikke være noe spareelement knyttet til ordningen. Det er adgang til å inkludere et opptjeningselement i uføredekningen, men det er antatt at dette vil få liten utbredelse.

Når det gjelder kravet om at arbeidstaker må ha vært ansatt i 12 måneder for å ha rett til å få med seg opptjent pensjonskapital, blir det spørsmål om en reduksjon i dette kravet også skal gjelde for arbeidstakers rett til å få seg opptjent kapital knyttet til eventuelle uføre- og etterlatteytelser.

7.2 Endringer i tjenestepensjonsloven og foretakspensjonsloven

Som omtalt i avsnitt 1.2, er utredningen avgrenset til problemstillinger som knytter seg til lov om innskuddspensjon, slik mandatet gir adgang til. Dette innebærer bl.a. at det ikke er vurdert hvilke konsekvenser de ulike problemstillingene som drøftes vil ha for foretakspensjonsordninger og tjenestepensjonsordninger («hybridordninger»).

Dersom et mål med en egen pensjonskonto er samling av pensjonsmidler på et sted, trekker det i retning av at også midler fra hybridordninger på en eller annen måte på bør kunne inngå på en egen pensjonskonto. Dersom pensjonskapital med ulike vilkår, for eksempel til utbetalingstid/-profil, skal forvaltes på samme konto, må det vurderes om slike vilkår skal harmoniseres, eller om det skal etableres systemer for å skille midler med ulike vilkår på samme konto. Arbeidsgruppen har ikke gått inn på hvilke løsningsalternativer som foreligger for disse spørsmålene og viser til at mandatet er tolket til ikke å omfavne endringer i hybridordningene.

Generelt har en i lov- og forskriftsreguleringen av innskuddspensjonsordninger, foretakspensjonsordninger og tjenestepensjonsordninger fulgt det prinsippet at ordningene skal reguleres likt, med mindre det er særtrekk ved ordningene som gjør at det ikke er mulig eller ønskelig. Dersom spørsmål omtalt i utredningen her skal utredes nærmere, bør det i den sammenheng vurderes om eventuelle forslag kan omfatte også foretakspensjonsordninger og tjenestepensjonsordninger.

7.3 Overgangsspørsmål mv.

Effekten av systemendringer som er beskrevet i denne rapporten, kan være begrenset dersom det enkelte foretak kan velge å ikke tilby ordninger med de aktuelle karakteristika og dersom det enkelte medlem kan unnlate å benytte seg av tilbudet. Det er dermed et eget spørsmål, som arbeidsgruppen ikke vurderer nærmere, om og i hvilken grad et pensjonssystem med egen pensjonskonto, og individuell pensjonssparing skal være et frivillig alternativ for arbeidsgivere og/eller arbeidstakere, eller om alle ordninger må legges om.

Også for endringer i kriterier for pensjonsopptjening må det tas stilling til om en omlegging i tilfelle skal gjelde alle innskuddspensjonsordninger, eller om det bare skal gjelde ordninger som opprettes etter et gitt tidspunkt. Det må også vurderes om det skal være anledning til å lukke eksisterende innskuddspensjonsordninger for eksempel for eldre arbeidstakere.

7.4 Tiltak for å bedre konkurransen på pensjonsmarkedet

Det synes å være enighet om at det for privatpersoner er vanskelig å orientere seg i pensjonsmarkedet. Kunnskapsnivået om egen pensjon er ofte lavt, og det er vanskelig å få oversikt over kostnadene de enkelte pensjonsforetakene opererer

med og hvordan kostnader og produkter kan sammenlignes mellom foretakene. Uavhengig av oppfølgingen av problemstillingene som er drøftet i denne utredningen, mener arbeidsgruppen at det er behov for tiltak som kan forbedre konkurransen på pensjonsmarkedet.

Når det gjelder den enkeltes oversikt over egen pensjon, utviklet Arbeids- og velferdsdirektoratet som en del av pensjonsreformen portalen «Din Pensjon». Portalen gir den enkelte en oversikt over opptjente rettigheter i folketrygdens alderspensjon og i tjenestepensjonsordninger. I tillegg oppgis prognoser for tjenestepensjon fra Statens pensjonskasse (SPK) etter samordning med folketrygd og ytelser fra offentlig og privat AFP. NAV utveksler etter avtale med finansnæringens egen pensjonsportal, «Norsk Pensjon», informasjon om opptjente pensjonsrettigheter i kollektive og i individuelle avtaler etter samtykke fra den enkelte.

Informasjon om pensjonsrettigheter kan også fås ved pålogging til Norsk Pensjons egen portal. Ytelser til alderspensjon etter tjenestepensjonslovene er i det alt vesentlige dekket, med unntak av noen private pensjonskasser som ikke leverer data til Norsk Pensjon (og som av den grunn derfor ikke framkommer i NAVs portal). Ytelser etter lov om foretakspensjon (inklusive fripoliser) oppgis som årlige nominelle pensjonsbeløp. I tillegg står det fra hvilken alder fripolisen kommer til utbetaling og om utbetalingen er livsvarig eller opphørende. Det framgår også hvilken pensjonsinnretning som leverer ytelsen og avtalenummer. Ytelser etter lov om innskuddspensjon beregnes som årlige beløp forutsatt at ytelsen utbetales i 10 år ved valg av uttaksalder 67 år.

Samlet sett gir NAV og Norsk Pensjon i dag god informasjon til personer som har arbeidet i privat sektor eller har vært medlem i SPK hele yrkeskarrieren. Personer med opptjente rettigheter hos kommunal arbeidsgiver, eventuelt i kombinasjon med opptjening hos statlig arbeidsgiver får i dag ikke like god informasjon, fordi Norsk pensjon ikke mottar data fra Kommunal landspensjonskasse (KLP) og andre offentlige pensjonskasser. Det gjenstår et arbeid å få dette på plass og på en slik måte at det framgår at tjenestepensjonen samordnes i henhold til overføringsavtalen og mot alderspensjon fra folketrygden. Norsk Pensjon har i samarbeid med SPK og KLP nedsatt en arbeidsgruppe som ser nærmere på dette, og forhåpentlig vil dette arbeidet kunne bidra til bedre informasjon om rettigheter fra offentlig tjenestepensjon.

På Finansportalen kan forbrukerne sammenligne priser og vilkår på bank-, forsikrings- og investeringsprodukter. Finansforetak som tilbyr produkter som det informeres om på Finansportalen, har plikt til å ha en lenke til Finansportalen på sine nettsider. Finansportalen gir i dag ikke informasjon om livsforsikrings- og pensjonsprodukter. Arbeidsgruppen antar at det her vil utvikles tekniske løsninger som gjør det mulig å presentere også livsforsikrings- og pensjonsprodukter på

Finansportalen. Dette vil gi bedre oversikt over tilbyderne og gjøre det langt enklere å sammenligne priser og vilkår enn i dag.

Personer som har flere pensjonskapitalbevis i samme institusjon kan i dag kreve at disse blir slått sammen, og at det utstedes ett nytt pensjonskapitalbevis. Dersom pensjonskapitalbevisene forvaltes i ulike institusjoner, har den enkelte rett til å flytte pensjonskapitalbevisene slik at de samles i én institusjon, for deretter å kreve sammenslåing. Dette vil redusere administrasjonskostnadene for den enkelte. Manglende kunnskap gjør antakelig at mange ikke benytter seg av disse mulighetene. En måte å avhjelpe dette på kan være at arbeidsgiver eller pensjonsforetak får plikt til å informere de arbeidstakere som får utstedt pensjonskapitalbevis om adgangen til å flytte og slå sammen bevisene. En annen mulighet kan være at det gis informasjon om adgangen til å flytte og slå sammen pensjonskapitalbevis på portalen til Norsk Pensjon. Når den enkelte går inn på oversikten over egne pensjonskapitalbevis kan det for eksempel være en lenke til videre informasjon om adgangen til å flytte og slå sammen pensjonskapitalbevisene, eventuelt også en lenke til Finansportalen.

8 Økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser

8.1 Generelt

Flere av endringene arbeidsgruppen vurderer innebærer at de årlige pensjonskostnadene for foretakene øker, samtidig som medlemmene får økt pensjonsopptjening. Det gjelder rett til opptjening av pensjon fra første krone, for deltidsstillinger under 20 pst., rett til opptjening fra tidlig alder og ved korte ansettelsesforhold. Endringene i disse reglene bærer preg av nullsumspill mellom foretak og ansatte.

Bildet av et nullsumspill kan nyanseres. Endringer i opptjeningskriteriene slår forskjellig ut for forskjellige grupper av arbeidstakere. De omtalte endringene vil trolig innebære jevnere pensjonsopptjening mellom inntektsgrupper. Dette gjelder særlig spørsmålet om opptjening fra første krone, men også for de andre kriteriene er det grunn til å tro at de som påvirkes har lavere lønn enn gjennomsnittet.

Videre har kvinner oftere enn menn deltidsstilling eller midlertidig ansettelse. Kvinner har også en høyere andel av totalt antall sysselsatte som er under 20 år, samt i snitt lavere lønn. Det virker på den bakgrunn nærliggende å anta at endringene vil kunne påvirke opptjeningen noe ulikt hos kvinner og menn, men arbeidsgruppen har ikke forsøkt å fordele den økte opptjeningen på kvinner og menn.

Bildet nyanseres også av at kostnader bl.a. til administrasjon av rettighetene kommer som en kile mellom foretakets pensjonsutgifter og verdien av de ansattes pensjonsrettigheter. Kostnadene kan være knyttet til tidsbruk og annen administrasjon hos arbeidsgiverforetaket, tidsbruk og annen administrasjon for ansatte for å sette seg inn i pensjonsordningen og egne rettigheter, og kostnader hos pensjonsleverandør. Hos alle disse partene synes det imidlertid å være grunnlag for et innslag av faste kostnader som gjør det relativt ugunstig å forvalte medlemskap eller pensjonskapitalbevis på små beløp.

Dernest kan bildet utfylles ved å peke på at økte pensjonsutgifter øker foretakenes arbeidskraftkostnader. Økte pensjonskostnader kan føre til lavere lønn. En slik sammenheng vil i stor utstrekning avhenge av hvordan lønnsdannelsen foregår, og herunder om det er konkurranseutsatt sektor som er lønnsledende. Konsekvensene for de ansatte og foretakene, vil derfor avhenge både av graden av overvelting i lønn, og om overveltingen skjer til de samme lønnsgruppene. Arbeidsgruppen har ikke gått videre i å analysere disse spørsmålene, men har forsøkt å anslå de direkte (statiske) konsekvensene av de endringene som vurderes.

8.2 Konsekvenser for arbeidstaker og arbeidsgiver

Det er i dag om lag 110 000 foretak med innskuddspensjonsordninger, og i prinsippet kan samtlige av disse foretakene bli berørt av eventuelle endringer i regelverket for innskuddspensjon.

Enkelte endringer kan også ha virkning for svært mange av de totalt om lag 1,25 millioner medlemmene i ordningene, men flere av endringene som vurderes, vil ha virkning for vesentlig færre medlemmer.

Arbeidsgruppen har gjort anslag for hvor mange ansettelsesforhold som berøres av ulike endinger i opptjeningskriteriene basert på 2015-tall. Anslagene omfatter også hvor store beløp endringene tilsvarer for hvert enkelt medlem og samlet for alle berørte medlemmer og foretak. Virkningene er også anslått som en prosentvis økning i foretakenes pensjonsinnskudd. Anslagene er oppsummert i tabell 8.1.

Tabell 8.1 Berørte ansettelsesforhold og årlig innskuddsøking ved endrede opptjeningskriterier.

	Ansettelses-forhold	**Per medlem[1]**	**Samlet**	**I pst.[2]**
Lønnsgrunnlag[3]	1 100 000	1 850-6 500	3,3-3,5 mrd.	16-18
Nedre alder[4]	84 500	2 300-8 000	195-675 mill.	0,9-3,3
Stillingsandel[5]	106 000	650-2 500	70-265 mill.	0,35-1,3
Medlemskapets varighet[6]	80 000	4 250-15 000	340-1,2 mrd.	1,7-6

[1]Fra 2 pst. til 7 pst. innskudd.
[2] Samlet innskudd i pst. av i overkant av 20 mrd. kroner i innskudd i 2015.
[3] Nedre anslag for samlet innskudd: Forutsatt at halvparten av de berørte har minimumsordning og en lineær fordeling av innskuddssatser for de som ikke har minimumsordning. Øvre anslag: Gjennomsnittlig innskuddssats på 3,47 pst. for alle.
[4] Ansatte under 20 år er antatt å gjennomsnittslønn for ansatte i aldersgruppen 0-24, målt i heltids-ekvivalenter, basert på SSBs lønnsstatistikk. Antatt en gjennomsnittlig stillingsandel er 50 pst.
[5] Ansatte med < 20 pst. stilling antas å ha gjennomsnittslønn for deltidsansatte, målt i heltidsekvivalenter, basert på SSBs lønnsstatistikk. Ca. 30 pst. av de med stillingsandel < 20 pst. har også en stillingsandel < 10 pst., og det er antatt en gjennomsnittlig stillingsandel på 12 pst.
[6] Gjennomsnittslønn i 2015 og gjennomsnittlig varighet på ansettelsesforholdene på 6 mnd. Ifølge Finans Norge ble det i 2015 tilbakeført i underkant av 300 millioner kroner (tall fra 5 selskaper) som følge av at medlemmer fratrådte innskuddspensjonsordninger før det er gått 12 mnd.

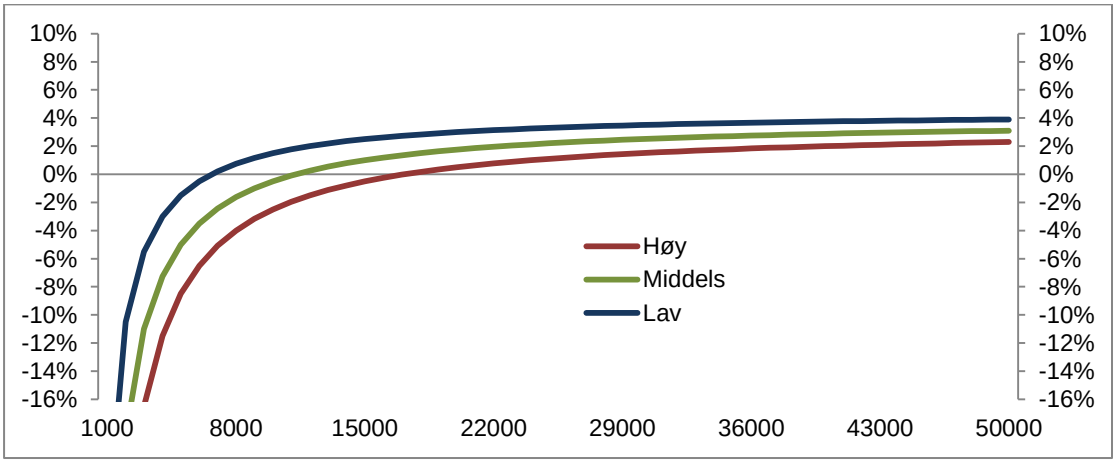
Foretakene kan i prinsippet motvirke kostnadsøkningene, for eksempel ved å senke innskuddssatsene. Dette er imidlertid ikke mulig fullt ut for foretak med minimumsordninger. Krav om opptjening fra første krone i kombinasjon med dagens minstekrav etter OTP, innebærer i praksis et minstekrav til årlig innskudd på ca. 1,83 pst. av lønn mellom 0 og 12 G (for at personer med lønn lik 12 G ikke

skal komme dårligere ut enn med 2 pst. av lønn mellom 1 og 12 G). En person med inntekt lik 5,6 G[7] i en minimumsordning, for å ha uendret innskudd i kroner, gå fra å få et innskudd tilsvarende 2 pst. av lønn mellom 1 og 5,6 G til å få et innskudd som tilsvarer 1,64 pst. av all lønn (8 517 kroner). Imidlertid må innskuddet økes til 1,83 pst. av lønn (9 487 kroner) for å oppfylle plikten etter OTP (i kombinasjon med forholdsmessighetsprinsippet). Gitt en lønnsfordeling som i samfunnet for øvrig vil et krav om opptjening fra første krone og uendret OTP innebære et økt pensjonsinnskudd på i snitt minst 970 kroner for medlemmer i minimumsordninger (gitt at ordningene fortsatt skal være minimumsordninger).

Beregninger av hva innskuddsøkningene har å si for pensjonsutbetalingene til medlemmene avhenger av den enkeltes hyppighet av og lengde på ansettelses-forhold som påvirkes av de aktuelle kriteriene, samt oversikt over i hvilken grad samme personer påvirkes av flere av kriteriene. Arbeidsgruppen har ikke hatt mulighet til å gå inn i slike beregninger. Actecans beregninger på eksempel-personer er gjengitt i avsnitt 4.3.

Flere av tiltakene som drøftes vil kunne innebære at det utstedes og administreres nye pensjonskapitalbevis, og ofte for små beløp. Med dagens kostnadsstruktur kan de framtidige kostnadene ved å administrere og forvalte slike små pensjonskapital-bevis bli relativt omfattende. Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom størrelsen på midlene til forvaltning på hvert pensjonskapitalbevis og avkastning etter kostnader for ulike nivåer på kostnadene.

Figur 8.1 Avkastning etter kostnader i pst. av forvaltet beløp for ulike kostnadsnivåer.



«Lave», «middels» og «høye» i figuren kostnader innebærer forvaltningskostnad på hhv. 0.5, 1 og 1.5 pst. og administrasjonskostnad på hhv. 300, 450 og 600 kroner. Det er antatt 5 pst. avkastning før kostnader.

I figuren må et pensjonskapitalbevis være på om lag 6 000-17 000 kroner for at årlig finansavkastningen skal dekke årlige kostnader på pensjonskapitalbeviset. Jo

[7] Ifølge SSB var gjennomsnittlig årslønn for heltidsansatte i 2015 på ca. 518 000 kr., dvs. i underkant av 5,6 G.

høyere verdi det er på pensjonskapitalbeviset, jo høyere blir også avkastningen etter at kostnadene er dekket. Et gjennomsnittlig pensjonskapitalbevis i dag er på nesten 39 000 kroner. I middelalternativet for kostnader innebærer dette at avkastningen må være ca. 2 pst. for å dekke kostnadene. Til sammenligning vil gjennomsnittlig årlig opptjening ved en stillingsandel på 20 pst. kunne være inntil om lag 2 500 kroner og i inntil 15 000 kroner for medlemmer som slutter innen 12 måneder, under realistiske forutsetninger[8].

Dersom en antar en gjennomsnittlig pris for administrasjon på 450 kroner per medlem og en gjennomsnittlig pris for forvaltning på 0,6 pst. av kapitalen, betaler foretakene i dag samlet i underkant av 1,2 mrd. kroner i året til administrasjon og forvaltning av innskuddspensjonsordninger. Avhengig av utformingen kan et system med egen pensjonskonto innebære kostnadsansvaret for foretakets tjeneste-pensjonsordning helt eller delvis overføres fra foretaket til medlemmene. For den enkelte kan dette være snakk om ca. 450 kroner i året til administrasjon og ca. 1 pst. av kapitalen i forvaltningsgebyr, gitt at kostnadene for egen pensjonskonto blir om lag som for pensjonskapitalbevis.

I dag ser det ut til at foretak med mange ansatte kan få vesentlig lavere pris for administrasjon og forvaltning enn foretak med få ansatte. Det ser videre ut til at prisen per medlem i små ordninger kan være høyere enn for et tilsvarende pensjonskapitalbevis, og med et vendepunkt ved ca. 10 medlemmer. Fordeler ved å unngå doble administrasjonsutgifter og stordriftsfordeler ved kapitalforvaltning kan likevel innebære kostnadsfordeler ved å samle kapital, også i pensjons-ordninger med få ansatte. Besparelsen i administrasjonsutgifter kan utgjøre om lag 450 kroner per pensjonskapitalbevis som overføres til en pensjonsordning.

I årene fra 2007 til 2015 har beholdningen av pensjonskapitalbevis økt med om lag 125 000 i året. Legges det som et øvre anslag til grunn at det etter innføring av en ordning med egen pensjonskonto, ikke utstedes nye pensjonskapitalbevis, men at kapitalen overføres direkte til konto i ny innskuddspensjonsordning, kan årlig gevinst ligge på om lag 50 mill. kroner første år, 100 mill. kroner neste år osv. I tillegg vil en løsning som samler allerede eksisterende pensjonskapitalbevis, kunne innebære en ytterligere besparelse på ca. 520 mill. kroner i året.

Besparelsene avhenger også av prisene i de ordningene som eventuelt overtar pensjonskapitalbevisene. Den avtalen NHO har inngått med en av leverandørene, synes for eksempel å ha vesentlig lavere priser enn det som er vanlig at mindre foretak kan oppnå på egenhånd.

Dersom det åpnes for å opprette egen pensjonskonto utenfor foretakets pensjons-ordningen, må arbeidsgiver etablere et system for å sørge for innbetaling på rett konto. Egen pensjonskonto kan være et alternativ for medlemmene, men i ytterste

[8] Samme forutsetninger som for beregningene i tabell 8.1.

konsekvens kan hvert medlem få plikt til å inngå en avtale med en pensjonsleverandør om egen pensjonskonto. Også ved slik samling av medlemmets pensjonsrettigheter utenfor ordningen kan det oppnås betydelige besparelser.

Arbeidsgruppen legger til grunn at eventuelle endringer i adgangen til individuell pensjonssparing ikke nødvendigvis har direkte konsekvenser for foretakene, så lenge arbeidsgiver ikke får plikt til å betale for administrasjon og forvaltning av disse midlene.

8.3 Konsekvenser for pensjonsleverandører

For pensjonsleverandørene kan egen pensjonskonto innebære færre pensjonsavtaler og lavere inntekter bl.a. i form av administrasjonsgebyrer. Kostnadene ved å administrere pensjonsavtalene vil imidlertid også falle dersom antallet avtaler reduseres. Eventuell økt adgang til skattefavorisert individuell pensjonssparing vil imidlertid kunne medføre økte inntekter til pensjonsleverandørene.

Egne pensjonskontoer og adgang til individuell sparing kan innebære at pensjonsleverandørene i større grad må forholde seg direkte til den enkelte arbeidstaker, som i motsetning til mange foretak ikke vil være en profesjonell part. Dette kan bl.a. stille strenge krav til pensjonsleverandørenes informasjon og rådgivning om priser, forvaltningsstrategier mv. Videre kan det bli behov for systemer som gjør det mulig å dele ansvaret for betaling av administrasjon og forvaltning mellom arbeidsgiver og arbeidstakere.

Eventuell individualisering og løsriving av sparedelen av pensjonsopptjeningen fra den kollektive forsikringsdelen (innskuddsfritak ved uførhet mv.) kan få betydning for hvilke pensjonstilbydere som kan tilby innskuddspensjonsordning.

8.4 Konsekvenser for det offentlige

Det vil være behov for ytterligere utredningsarbeid dersom det skal arbeides videre med konkrete modeller for egen pensjonskonto og individuell sparing eller endringer i kriteriene for opptjening av pensjonsrettigheter. Dette innebærer både utarbeiding av forslag til nødvendige lovendringer og nærmere utredning av konsekvenser av konkrete endringer.

De økonomiske konsekvensene for det offentlige av å gjennomføre endringene som er omtalt i rapporten knytter seg først og fremst til skatteprovenyet. Det er særlig eventuelle endringer i reglene for individuell sparing og i kriteriene for opptjening av pensjonsrettigheter som vil ha provenymessige konsekvenser.

Provenyvirkningene av å legge til rette for frivillig individuell sparing på «egen pensjonskonto» vil avhenge av hvordan endringene påvirker den individuelle sparingen. Innskudd i IPS har gått betydelig ned de senere årene som følge av at spareformen har blitt mindre lønnsom. Det ble imidlertid fortsatt innbetalt om lag

340 mill. kroner i premie til slike ordninger i 2015. Basert på tall fra Finanstilsynet anslås at om lag 2-3 pst. av samlede premier til innskuddspensjonsordninger er individuelle tilskudd. I 2015 var det 20,2 mrd. kroner i samlede innskudd. På bakgrunn av dette anslås at individuelle tilskudd til innskuddspensjonsordninger utgjorde om lag 500 mill. kroner. Det er dermed samlet sett et ikke ubetydelig beløp som spares i individuell pensjonssparing etter gjeldende regler. Dette kan tyde på at sparingen av mange fortsatt anses som gunstig. Spørsmålet er om økte sparerammer og/eller større individuell valgfrihet vil føre til at den individuelle sparingen øker.

Arbeidsgruppen har ikke utarbeidet konkrete provenyanslag knyttet til de ulike veivalgene for individuell sparing. Dersom det skulle bli aktuelt med endringer i reglene for individuell pensjonssparing, må konsekvenser for provenyet utredes nærmere. Dersom en som en illustrasjon legger til grunn at innskuddene til individuelle ordninger øker med 20 pst. (utover om lag 840 mill. kroner i samlede innskudd i 2015) som følge av endringer i reglene for individuell pensjonssparing, vil dette gi et provenytap i innføringsåret på om lag 40 mill. kroner påløpt (gitt skatteregler for 2016). Over tid vil fordelen ved skatteutsettelsen og formues-skattefritaket motvirkes av at utbetalingene skattlegges som pensjonsinntekt.

Eventuelle endringer i kriteriene for opptjening, vil også ha provenymessige konsekvenser. Beregningene nedenfor i tabell 8.2 er basert på tabell 8.1 som viser anslag på årlig innskuddsøkning som følge av endrede opptjeningskriterier. For arbeidsgivers innskudd gis det fradrag som tilsvarer marginalskatten for den enkelte ansatte. For beregninger av endringer i nedre alder, stillingsandel og medlemskapets varighet, legges det til grunn at de ansatte har en gjennomsnittlig marginalskattesats på 33 pst. For endringer i lønnsgrunnlaget legges det til grunn en gjennomsnittlig marginalskattesats på 40 pst. Gitt disse forutsetningene viser tabellen nedenfor anslått påløpt provenytap i innføringsåret ved endringer i opptjeningskriteriene som beskrevet i avsnitt 6.3.

Tabell 8.2 Anslag på påløpt provenytap i innføringsåret som følge av endrede opptjeningskriterier. Mill. kroner.

Opptjeningskriterium	Innskuddsøkning	Provenytap i innføringsåret
Lønnsgrunnlag	3 400	1 360
Nedre alder	450	150
Stillingsandel	150	50
Medlemskapets varighet	800	265

9 Bakgrunnsmateriale

I utredningen er følgende kilder vist til:

Actecan. *Muligheter for innføring av pensjonskontoer i privat tjenestepensjon i Norge*. Rapport 2016: 1

Actecan. *Effekter av ulik rett til pensjonsopptjening i innskuddspensjonsordninger*. Rapport 2016: 2.

Attanasio og Wakefield (2010) *The effects on Consumption and Saving of Taxing Asset Returns*, kapittel 7 i Dimensions of Tax Design, Mirrlees Review.

Engen, E.M., W.G. Gale og J.K. Scholz (1996) *The effects of tax-based saving incentives on saving and wealth*, NBER Working paper 5759.

Fafo. Fafo-notat 2006:19 «Midlertidig ansatte i norsk arbeidsliv»

Finans Norge. *Statistikk for livsforsikring og pensjon*, samt tallmateriale oversendt til arbeidsgruppen, jf. vedlegg III.

Finanstilsynet. Tallmateriale innsamlet for arbeidsgruppen

Lillevold & Partners og Fafo. *Utredning for Handel og Kontor og Virke om tjenestepensjon*. Fafo-rapport 2016:03

NOU 1999: 32 *Utkast til lov om innskuddspensjon*

OECD. OECD Tax Policy Studies: *Encouraging Savings through Tax Preferred Accounts*, 2007, OECD publishing.

Orazio P. Attanasio, James Banks and Matthew Wakefield, *Effectiveness of Tax Incentives to boost (retirement) saving: theoretical motivation and empirical evidence*, OECD Economic Studies No. 39, 2004/2, pp. 146-172.

Ot.prp. nr. 71 (1999-2000) *Om lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold*

Prop. 199 L (2012-2013) *Lov om tjenestepensjon (tjenestepensjonsloven)*

SSB. Statistisk Sentralbyrås statistikkbank, samt tallmateriale innsamlet for arbeidsgruppen.

St. meld. nr. 12 (2004-2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene (Pensjonsmeldingen)*

St.meld. nr. 5 (2006-2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*

Riksmekleren

Statsminister Erna Solberg

FREMTIDIGE PENSJONSORDNINGER I PRIVAT SEKTOR

Som kjent pågår meklingen i Frontfaget (Fellesforbundet/LO og Norsk Industri/NHO) 2016 nå.

Loven pålegger meg å forsøke å oppnå enighet mellom partene om et rimelig forlik, jf. arbeidstvistloven § 12 første ledd andre punktum.

På denne bakgrunn har jeg, i samråd med partene i meklingen i Frontfaget, funnet det hensiktsmessig å rette en henvendelse til Statsministeren.

Basert på erfaringene fra meklingene i Frontfaget i 2014 og 2016, synes det å være enighet mellom partene om at det er ønskelig at det igangsettes et lovarbeid med sikte på å modernisere pensjonsordningene i privat sektor.

Fellesforbundet og Norsk Industri har opplyst at de er enige om følgende:

«*Med grunnlag i utredningen og etter drøftelser mellom organisasjonene, forslår Fellesforbundet og Norsk Industri at arbeidstaker oppretter en personlig pensjonskonto og gis rett til å velge leverandør. Formålet er bl.a. å bedre ivareta pensjonsopptjening ved jobbskifte. Arbeidsgiver, basert på bedriftens besluttede innskuddsnivå, betaler inn til arbeidstakers individuelle pensjonskonto. I tillegg foreslår vi at arbeidstaker på individuelle basis kan velge å spare resterende differanse mellom tillatte makssatser og arbeidsgiverens innskuddsnivå. Partene ser ulikt på en del andre elementer, som de likevel er enige om at bør omfattes av et utredningsarbeid."*

Partene ser ulikt på en del andre elementer, som de likevel er enige om at bør omfattes av lovarbeidet. Partene finner således at nedenstående elementer bør inngå som en del av lovarbeidet.

Fellesforbundet har fremholdt betydningen av at:

- Det kan opparbeides rettigheter i tjenestepensjonsordningene fra du er 13 år
- Det skal opparbeides rett på tjenestepensjon for all lønn, opp til 12 G, som du tjener hos *en* arbeidsgiver, uavhengig av stillingens størrelse og varighet

Norsk Industri har fremholdt betydningen av:

- Lovarbeidet baseres på lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold (innskuddspensjonsloven)
- Det legges til grunn at ordningene verken medfører krav om balanseføring eller økte kostnader for bedriftene
- Det skal ikke gjøres endringer som svekker bedriftenes beslutningsmyndighet

Partene er videre enige om at utredningsarbeider fra Gabler, Deloitte, FAFO og Actecan, bør inngå i vurderingsgrunnlaget for et lovarbeid.

Partene i meklingen vil sende en særskilt felles henvendelse til myndighetene vedrørende behovet for endring i permitteringsreglene.

Nils Dalseide

Gjenpart:

Fellesforbundet v/Jørn Eggum

Norsk Industri v/Stein Lier Hansen

LO v/Tor-Arne Solbakken

NHO v/Svein Oppegaard

Vedlegg:

Ovennevnte utredningsarbeider

Utkast godtatt:

STATSMINISTEREN

Oslo, 3. april 2016

Riksmekleren

Fremtidige pensjonsordninger i privat sektor

Jeg viser til brev av 2. april 2016 fra Riksmekleren om fremtidige pensjonsordninger i privat sektor.

Regjeringen er innstilt på, forutsatt at partene og Riksmekleren finner frem til en anbefalt løsning, å utrede behovet for å gjøre tilpasninger i lov- og regelverket for tjenestepensjon i privat sektor. Et utredningsarbeid vil bl.a. omfatte en vurdering av spørsmål om arbeidstaker bør få adgang til å opprette en personlig pensjonskonto hos en pensjonsleverandør valgt av arbeidstaker, spørsmål knyttet til arbeidstakers adgang til å foreta individuell tilleggssparing og spørsmål knyttet til håndtering av pensjon ved jobbskifte. Utredningen kan ta utgangspunkt i lov om innskuddspensjon. I tillegg kan det utredes fra hvilken alder og inntekt opptjening bør starte, samt hvilken varighet på arbeidsforholdet som bør gi grunnlag for å opparbeide rettigheter. Regjeringen vil avklare nærmere formen på utredningsarbeidet i samråd med partene i arbeidslivet.

Med vennlig hilsen

Erna Solberg

Gjenpart:
Landsorganisasjonen i Norge
Næringslivets Hovedorganisasjon
Fellesforbundet
Norsk Industri

Tallmateriale mottatt fra Finans Norge

Bunnfradrag

Medlemmer med 1G i bunnfradrag	1 109 648	Se total i "Innskuddsgrenser"
1G	90 068	
Gjennomsnittlig grunnsparing	3,47 %	Vektet snitt fra "Innskuddsgrenser"
Totalt for markedet	3 471 744 666	

Krav om 20% stilling

Snittlønn, 20% stilling	83 760	Tall er hentet fra SSB (se "snittlønn alle")
Antall ansatte	59 172	Basert på tall fra et selskap
Gjennomsnittlig grunnsparing	3,47 %	Her er det antatt at gjennomsnittlig grunnsparing er lik for alle aldre, mens deltidsansatte og ungdom trolig vil ha lavere grunnsparing i praksis.
Totalt for markedet	172 165 029	

Krav om 12 mnd ansettelsestid

Tilbakeføring ved kort tjenestetid ila 2015	293 847 233	Se "Priser"
Totalt	293 847 233	

Minst 20 år gammel

Antall sysselsatte under 20 år	113 000	Tall hentet fra SSB (se "under 20")
Snittlønn	100 000	Antatt (basert på tall fra ett selskap)
Gjennomsnittlig grunnsparing	3,47 %	Her er det antatt at gjennomsnittlig grunnsparing er lik for alle aldre, mens deltidsansatte og ungdom trolig vil ha lavere grunnsparing i praksis.
Totalt	392 527 842	

Totalsum

	4 330 284 770	
Grunnlag for arbeidsgiveravgift 2015 i privat sektor	895 515 000 000	Tall hentet fra SSB (se "Arbeidsgiveravgift")
	0,48 %	

Total	Merknad: Verdiene under er gjennomsnitt av tall mottatt fra selskapene. Enkeltselskap kan ha høyere/lavere priser enn de under.											
Aktive innskuddsordninger	**Pris på forvaltning - med fordelsavtale**			**Pris på forvaltning - uten fordelsavtale**			**Pris på administrasjon - med fordelsavtale**			**Pris på administrasjon - uten fordelsavtale**		
Bedriftsstørrelse	Høyeste	Lavest	Snitt	Høyeste	Laveste	Snitt	Høyeste	Lavest	Snitt	Høyeste	Laveste	Snitt
	Standard porteføljer	Indeks-porteføljer		Standard porteføljer	Indeks-porteføljer		Pris per medlem (kontrakt og stykkgebyr)	Pris per medlem (kontrakt og stykkgebyr)	Pris per medlem (kontrakt og stykkgebyr)	Pris per medlem (kontrakt og stykkgebyr)	Pris per medlem (kontrakt og stykkgebyr)	Pris per medlem (kontrakt og stykkgebyr)
10 ansatte	0,77 %	0,38 %	0,62 %	0,90 %	0,52 %	0,74 %	462	280	342	795	463	584
50 ansatte	0,74 %	0,36 %	0,57 %	0,89 %	0,46 %	0,68 %	350	224	255	501	322	378
250 ansatte	0,69 %	0,34 %	0,51 %	0,89 %	0,40 %	0,63 %	227	129	164	301	183	230
Besvarelser	*6*	*6*	*7*	*7*	*7*	*8*	*5*	*5*	*7*	*6*	*6*	*8*
Pensjonskapitalbevis												
Premiereserve	Standard porteføljer	Indeks-porteføljer		Standard porteføljer	Standard porteføljer		Pris per avtale	Pris per avtale	Pris per avtale	Pris per avtale	Pris per avtale	Pris per avtale
10.000 kr	0,65 %	0,50 %	0,60 %	1,32 %	0,57 %	0,91 %	166	166	194	193	193	207
50.000 kr	0,65 %	0,50 %	0,60 %	1,32 %	0,57 %	0,91 %	274	274	334	393	393	408
100.000 kr	0,65 %	0,50 %	0,60 %	1,32 %	0,57 %	0,91 %	274	274	334	393	393	408
150.000 kr	0,65 %	0,50 %	0,60 %	1,32 %	0,57 %	0,91 %	274	274	334	393	393	408
200.000 kr	0,65 %	0,50 %	0,60 %	1,32 %	0,57 %	0,91 %	274	274	334	393	393	408
1.000.000 kr	0,65 %	0,50 %	0,60 %	1,32 %	0,57 %	0,91 %	274	274	334	393	393	408
2.000.000 kr	0,65 %	0,50 %	0,60 %	1,32 %	0,57 %	0,91 %	274	274	334	393	393	408
Besvarelser	*3*	*3*	*5*	*6*	*6*	*8*	*4*	*4*	*6*	*6*	*6*	*8*
Tilbakebetalt beløp i 2015 som følge av kortere medlemskap enn 12 mnd.	293 847 233		Basert på 5 selskaper									

Antall forsikrede

Opprinnelige innskuddsgrenser 1)

1 - 6G/6 - 12G	[2 %]	<2 %, 5 %]	<5 %, 8 %>	[8 %]	Annet4)	sum		
[2 %]	300 704	37 905	320	4 454	0	**343 383**	0,02	6 868
<2 %, 5 %>	21 012	96 750	52 659	32 673	7 809	**210 903**	0,035	7 382
[5 %]	4 258	81 670	10 716	131 130	6 274	**234 048**	0,05	11 702
Annet4)	1 592	2 552	74	91	3 316	**7 625**		788 334
sum	**327 566**	**218 877**	**63 769**	**168 348**	**17 399**	**795 959**		**25 952**
	0,02	0,035	0,065	0,08				**3,29 %**
	6 551	7 661	4 145	13 468	778 560	**31 825**		
						4,09 %		

	= antall innenfor ulike innskuddsgrenser
	=sum av antall forsikrede innenfor de ulike innskuddsgrensene
	= totalsum. Antall forsikrede
	= gjennomsnittlig innskuddsrenter innenfor oppgitte intervaller
	= verdi av antall forsikrede * gjennomsnittlig innskuddsgrenser
	= … summert innenfor henholdsvis 1-6G, 6-12G.
	= gjennomsnitt for 1-6G og 6-12G

3,73 % vektet gjennomsnitt totalt for opprinnelige innskudddsgrenser

Nye innskuddsgrenser fra 1G 3)

0 - 12G/7,1 - 1	0	<0, 3 %>	[3 %]	<3 %, 10 %>	[10 %, 18,1 %	18,10 %	sum		
[2 %]	177203	11853	104	1867	4228	5258	200513	0,02	4010
<2 %, 5 %>	43887	5130	2885	8389	2931	2336	65558	0,035	2295
[5 %]	11495	2375	7942	1726	4924	5400	33862	0,05	1693
<5 %, 7 %>	1931	3573	551	1013	709	495	8272	0,065	538
[7 %]	1604	77	115	202	1623	1863	5484	0,07	384
sum	236120	23008	11597	13197	14415	15352	313689		8919
	0	0,015	0,03	0,065	0,1405	0,181			2,84 %
	0	345	348	858	2025	2779	6355		
							2,03 %		

3,47 %

2,50 % vektet gjennomsnitt totalt for nye innskuddsgrenser fra 1 G