

Geir Veland og Pål Lillevold

---

# Ny offentlig tjenestepensjon

Ytelsesulv i  
hybridfåreklær?

**Fafo-rapport**

2017:34



Geir Veland og Pål Lillevold

# **Ny offentlig tjenestepensjon**

Ytelsesulv i hybridfåreklær?

**Fafo-rapport**

2017:34

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0406-3 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0407-0 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	5
<b>1 Innledning</b> .....	7
<b>2 Markedet for kommunal tjenstepensjon</b> .....	11
2.1 Dagens produkt kort fortalt og ny offentlig tjenstepensjon .....	11
2.2 Kort om offentlig tjenstepensjon og dagens leveranse .....	12
2.3 Konkurransen i det kommunale tjenstepensjonsmarkedet.....	13
2.4 Det prinsipielle spørsmålet: konkurranse eller ikke? .....	15
<b>3 Hva er forskjellen på påslag og hybrid?</b> .....	19
3.1 Innledning .....	19
3.2 Kort om likheter og forskjeller mellom påslags- og hybridmodellen...	20
3.3 Likheter mellom påslag og hybrid .....	21
3.4 Forskjeller mellom påslag og hybrid.....	21
<b>4 Pensjonsrettbeholdning, premie og premiereserve</b> .....	25
4.1 Nærmere om pensjonsrettbeholdning (PRB) .....	27
4.2 Finansiering: premie og premiereserve .....	30
<b>5 Mulige produktvalg</b> .....	39
5.1 Endringsbehov i gjeldende lovregulering.....	39
5.2 Nye mulige produktregimer for offentlig tjenstepensjon.....	42
<b>6 Hva mener de ulike aktørene?</b> .....	55
6.1 Innledning.....	55
6.2 Arbeidstakerorganisasjonene .....	55
6.3 Arbeidsgiverorganisasjonene/interesseorganisasjoner .....	59
6.4 Leverandører.....	61
<b>7 Drøfting og noen konklusjoner</b> .....	63
7.1 Noen innledende kommentarer .....	63
7.2 Fire perspektiver.....	64
7.3 Avslutning og konklusjon .....	67
<b>English abstract</b> .....	69
<b>Litteratur</b> .....	70



# Forord

---

En ny modell for offentlig tjenstepensjon vil komme, men den endelige utformingen av et nytt pensjonsprodukt er ikke fastsatt. En arbeidsgruppe i Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) la i 2015 fram en rapport som diskuterte to mulige modeller: en såkalt påslagsmodell og en hybridmodell etter tjenstepensjonsloven. Arbeidsgruppen gikk langt i å antyde at førstnevnte vil være best egnet som ny offentlig tjenstepensjon.

Rapporten diskuterer om påslagsmodellen slik den er presentert i ASD (2015), kan produseres og leveres innenfor gjeldende regelverk, eller om det må regelverksendringer til. I neste omgang diskuterer rapporten om påslagsmodellens kvalitative kjennetegn kan ivaretas i ny pensjonsmodell med utgangspunkt i tilpasninger i dagens hybridregelverk, eller ved revisjon av foretakspensjonsloven. Utgangspunktet for dette er det grunnleggende spørsmålet om det fortsatt skal være tilrettelagt for konkurranse i det kommunale tjenstepensjonsmarkedet, og rapporten diskuterer faktorer som vil være avgjørende for dette.

Rapporten er utarbeidet etter oppdrag fra Storebrand Livsforsikring AS. Geir Veland har vært prosjektleder og har utarbeidet rapporten sammen med Pål Lillevold i Lillevold & Partners AS. Jon M. Hippe på Fafø har kvalitetssikret rapporten.

Oslo, november 2017

Geir Veland





# 1 Innledning

---

Tjenestepensjon for offentlig ansatte vil bli lagt om, selv om man ikke vet presist når dette vil skje. Som et ledd i prosessen med å vurdere en ny pensjonsordning tilpasset pensjonsreformen la en arbeidsgruppe i Arbeids- og sosialdepartementet i desember 2015 fram en utredning om en ny pensjonsløsning for ansatte i offentlig sektor – ASD (2015). I denne rapporten gikk man langt i å foreslå at ny modell skal baseres på en såkalt påslagsmodell som har en del fellestrekk med folketrygden i opptjeningslogikk, kjønnsnøytralitet og reguleringsmekanismer og med det nåværende tjenestepensjonsproduktet, herunder hvordan tidligere opptjente rettigheter reguleres. ASD (2015) diskuterte riktignok to pensjonsmodeller: en påslagsmodell og en hybrid tjenestepensjon etter lov om tjenestepensjon (LOT). Likheter og forskjeller mellom en ny type påslagsmodell og en privat sektor lignende hybridmodell gjennomgås, og rapporten konkluderer med at begge modellene er godt egnet som ny modell for offentlig tjenestepensjon. Hovedkonklusjonen i rapporten er at påslagsmodellen har i seg egenskaper som gjør at denne anbefales lagt til grunn i det videre utredningsarbeidet. Denne prosessen er ennå ikke konkludert.

Så langt er det dermed kun disse to mulige pensjonsmodellene som «i ren dyrket form» er satt opp mot hverandre. Det er ikke fremmet andre modellforslag eller varianter som avviker fra disse modellene. Valg av modell kan ha betydning for den pensjonsytelsen den enkelte vil få, fordi det for eksempel er ulike måter å regulere tidligere rettigheter på (virkning for den ansatte). Hovedforskjellene mellom modellene er imidlertid knyttet til leveransen eller produksjonen av selve pensjonsytelsen fra livselskapet eller pensjonskassen, som har ansvar for å levere tjenesten (virkning for leverandører). Modellvalget har betydning for leverandørenes systemer og effektivitet og dermed også for hvilke aktører som kan levere, og konkurransen som vil oppstå i leveransen av kommunal tjenestepensjon (virkning for konkurransen).

I denne rapporten går vi et skritt videre fra ASD (2015) og legger til grunn at sentrale kjennetegn ved påslagsmodellen sett fra medlemmenes ståsted skal sikres. Det er fordi at det neppe er aktuelt å foreslå en ren privat hybridløsning for offentlig ansatte til erstatning for dagens ordning, fordi det vil kunne svekke ansattes rettigheter som oppregulering av tidligere opptje-

ning. Det viser også resultatene fra den intervjuundersøkelsen vi har foretatt i forbindelse med utarbeidelsen av denne rapporten. I rapporten analyserer vi derfor hvordan en ny offentlig tjenstepensjon med de kvalitative trekkene som forslaget til en ny påslagsmodell har, kan leveres. Alle løsninger vil kreve endringer av forsikrings- og produktregelverket for å gjennomføres. Men valg av løsning eller produktmodell vil kunne ha betydning både for enkeltheten i det samlede pensjonssystemet for den enkelte (prinsipp om årlig opptjening og beholdningsform m.m.), for enkeltheten i leveransen, hvilke aktører som kan tilby ny offentlig tjenstepensjon, og dermed hvordan konkurranseforholdene vil bli. Dette kan igjen ha betydning for den prisen arbeidsgivere i offentlig sektor må betale for å ha tjenstepensjon for sine ansatte.

Vårt konkrete utgangspunkt eller forutsetning er at den enkelte ansatte skal ha en pensjonsytelse som baserer seg på og beregnes på grunnlag av påslagsmodellens kjennetegn. Dette vil si at den enkelte tjener opp en framtidig pensjonsrettighet basert på en årlig opptjeningssats, og at denne er lik for kvinner og menn, livslang årlig pensjonsytelse basert på samlet pensjonsbeholdning og bruk av folketrygdens delingstall for å sikre lik utbetaling mellom kjønn (alt annet likt) og G-regulering av opptjening og løpende pensjoner (men her fratrukket 0,75 prosent). Ut fra dette vil vi:

- diskutere hvilke regelendringer en slik ren påslagsmodell vil kreve, og de implikasjonene en slik regulering av produkt og leveranse vil kunne ha
- drøfte om tilsvarende produktegenskaper kan sikres ved å basere seg på den private sektor-baserte lovgivningen for hybrid tjenstepensjon (lov om tjenstepensjon, LOT), og hvilke endringer som eventuelt må gjøres
- diskutere om det er mulig å tenke seg en påslagslignende modell basert på enkelte revisjoner av dagens lovverk for ytelsespensjon i privat sektor (lov om foretakspensjon)

Problemstillingen er dels å synliggjøre at de ansatte faktisk får det produktet de er lovet, eller det de ønsker, om man vil, vise hvilke regelendringer som må gjøres, og diskutere konsekvensene for KLP, pensjonskasse og private livselskaper som leverandører for å velge en slik ordning. Dette leder over til en debatt om de konkurransemessige konsekvensene av modell-løsning.

Vi starter analysen med en sammenligning av de to rene modellene som er diskutert i ASD (2015), nemlig et nytt offentlig påslagsprodukt og en ren privat basert hybrid. Det gjør vi i kapittel 3.

I kapittel 2 gir vi først en kort innledende beskrivelse av dagens system for offentlig tjenstepensjon og hvordan markedet for kommunal tjenstepen-

sjon har vært fram til i dag. Kapitlet diskuterer et viktig spørsmål om hvilken rolle konkurranse skal ha i det kommunale markedet.

I kapittel 3 presenterer vi og sammenligner de to rene modellene som er diskutert i ASD (2015), nemlig et nytt offentlig påslagsprodukt og en ren privat basert hybrid. Hensikten er å identifisere viktige faktorer som skiller de to pensjonsmodellene. Disse faktorene diskuteres så grundig i kapittel 4 – herunder kjønnsnøytralitet og premieutjevning, hvor forholdet mellom opp-tjening av pensjonsrettigheter (pensjonsrettbeholdning) og finansieringen (premiereserve og premier) av disse rettighetene står sentralt.

I kapittel 5 diskuterer vi om det vil oppstå endringsbehov i gjeldende regelverk også i en ren påslagsmodell. Kan modellen faktisk implementeres innenfor rammen av dagens lovregulering, det vil si forsikringsvirksomhetsloven (FVL), eventuelt innenfor de private tjenstepensjonene (LOF, LOT)? Så går vi et steg videre og diskuterer om påslagsmodellens kvalitative kjennetegn kan leveres med tilpasninger i lov om tjenstepensjon (LOT), det vil si hybridregelverket og foretakspensjonsloven (LOF). Utgangspunktet er å drøfte om og hvordan påslagsmodellens kjennetegn kan ivaretas samtidig som den produseres innenfor et tilpasset hybridregelverk. Til slutt diskuterer vi om og eventuelt hvordan et slikt påslagslignende produkt kan tilrettelegges og produseres innenfor et tilpasset ytelsesbasert regelverk i privat sektor.

Ulike aktører er intervjuet som en del av dette prosjektet. Både arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner/interesseorganisasjoner og leverandører er utfordret på spørsmål om produktløsning og leveranse-/konkurranseproblematikk i det kommunale pensjonsmarkedet. I kapittel 6 oppsummerer vi disse intervjuene.

I kapittel 7 diskuterer vi valg av ny produktmodell i offentlig tjenstepensjon i lys av fire perspektiver: et arbeidstakerperspektiv, et arbeidsgiverperspektiv, et leverandørperspektiv og et samfunnsperspektiv, og vi presenterer til slutt en hovedkonklusjon.



## 2 Markedet for kommunal tjenstepensjon

---

### 2.1 Dagens produkt kort fortalt og ny offentlig tjenstepensjon

Ansatte i offentlig sektor omfattes av en tilnærmet identisk tjenstepensjonsordning. Ordningen er dermed lik, uavhengig av om man jobber i statlig, i fylkeskommunal eller i kommunal sektor. Overføringsavtalen mellom Statens pensjonskasse og andre leverandører av offentlig tjenstepensjon (i dag KLP og kommunale pensjonskasser) sikrer også at opparbeidet tjenestetid medregnes ved jobbskifte innen offentlig sektor. Det vil dermed ikke oppstå tap av pensjonsrettigheter ved jobbskifter innen offentlig sektor.

Dagens offentlige tjenstepensjon er en såkalt bruttoordning og skal ved full opptjening (30 år ved 67 år) gi brutto 66 prosent av sluttlønnen i årlig livslang pensjon (inklusive alderspensjon fra folketrygden). Ved kortere tjenestetid enn 30 år avkortes pensjonen forholdsvis. Dersom man jobber deltid, er det en deltidsfordel i dagens ordning, slik at samlet ytelse i prosent av sluttlønn kan bli høyere.

Fra 2011 ble det innført levealdersjustering av offentlig tjenstepensjon. Virkningen er at årlig livslang pensjon fra uttak vil bli lavere og lavere fra årskull til årskull dersom forventet levealder øker fra år til år, siden pensjonen skal utbetales over et stadig lengre (forventet) tidsrom. De som er født i 1958 eller tidligere, omfattes av en individuell garanti som sikrer disse en samlet ytelse på 66 prosent av sluttlønn. Regelen er slik at dersom samlet pensjon etter levealdersjustering blir lavere enn 66 prosent, vil garantien løfte nivået opp til 66 prosent. Hvorvidt yngre årskull senere skal omfattes av en slik garanti (i en ny ordning i offentlig sektor), er ikke avklart. 1959-kullet blir 67 år i 2026, og en avklaring om en eventuell videreføring må være på plass innen dette året.

Samordningsregelverket må avklares innen 2021 når 1954-kullet blir 67 år. Dermed vil hele totaliteten i regelverket for offentlig tjenestepensjon slutte å virke i sin nåværende struktur fra og med 2021.

Et arbeidsutvalg i Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) la i desember 2015 fram en utredning som diskuterte to aktuelle modeller for ny offentlig tjenestepensjon: en påslagsmodell og en hybridmodell etter mønster fra tjenestepensjonsloven fra 2014. Utvalget fremmet ikke konkrete forslag til ny modell, men gikk langt i å anbefale påslagsmodellen som ny ordning i offentlig sektor.

Både påslagsmodellen og hybridmodellen er basert på prinsippet om årlig opptjening av pensjonsrettigheter frikoblet fra alderspensjon fra folketrygden. Dette betyr at ny offentlig tjenestepensjon uansett vil gå fra et bruttoordningssystem til et nettoordningssystem, og således vil alle tjenestepensjoner (dvs. inkludert ordningene i privat sektor) være rene supplement til folketrygden.

Vi skal senere redegjøre nærmere for de to modellvariantene, hva som skiller dem, og hva disse forskjellene innebærer.

## **2.2 Kort om offentlig tjenestepensjon og dagens leveranse**

Offentlig sektor kan grovt sett deles inn i tre segmenter: statlig sektor, helse-sektoren og kommunal-/fylkeskommunal sektor. Alle ansatte i staten har obligatorisk medlemskap i SPK, med visse unntak. Fristilte statlige foretak kan velge både tjenestepensjonsordning og leverandør. Enkelte ordninger er lovfestet for noen yrker og levert av KLP eller SPK. Dette gjelder i statlig sektor blant annet ordninger innen helsesektoren (ordningene for sykepleiere, sykehusleger og øvrige ansatte i helsesektoren, som leveres av KLP). Ordningen for apotekersektoren er lagt til SPK. Arbeidsgivere innenfor disse kan dermed ikke velge pensjonsleverandør. Det er derfor ingen konkurranse om leveranser av tjenestepensjon i disse områdene av offentlig sektor.

I kommunal sektor stiller det seg annerledes, men med ett viktig unntak: Undervisningspersonell i skolen har obligatorisk medlemskap i SPK. Ellers kan den enkelte kommune og fylkeskommune fritt velge hvem som skal administrere og forvalte pensjonsordningen. 419 kommuner og fylkeskommuner har ordningen plassert i KLP per 01.01.16, mens det er vel 25 kommuner som har egen pensjonskasse. Det er utelukkende store kommuner som har egen pensjonskasse. De private livsforsikringsselskapene som konkurrer-

te i det kommunale markedet, har trukket seg ut, først Sparebank 1 og senere Storebrand og DNB (2012/2013).

## 2.3 Konkurransen i det kommunale tjenestepensjonsmarkedet

Det kommunale tjenestepensjonsmarkedet har over tid hatt et begrenset antall aktører som leverer offentlig tjenestepensjon. Da DNB (tidligere Vital) og Storebrand trakk seg ut, måtte flere titalls kommuner og flere hundre virksomheter med offentlig tjenestepensjon i løpet av en treårsperiode finne en annen leverandør (i praksis KLP eller egen pensjonskasse). Bare i 2014 mottok KLP 58 kommuner og 200 virksomheter som nye kunder som følge av dette.

Det var flere årsaker til at DNB og Storebrand besluttet å trekke seg ut av markedet. For det første ble det pekt på at de nye og stadig strengere kapitalkravene i livsforsikring gjorde det lite lønnsomt å operere i dette markedet. I tillegg har det vært få kommuner og fylkeskommuner som har lagt tjenestepensjonen på anbud, noe som gjør det vanskelig eller utfordrende å generere volum, stordriftsfordeler og lønnsomhet.

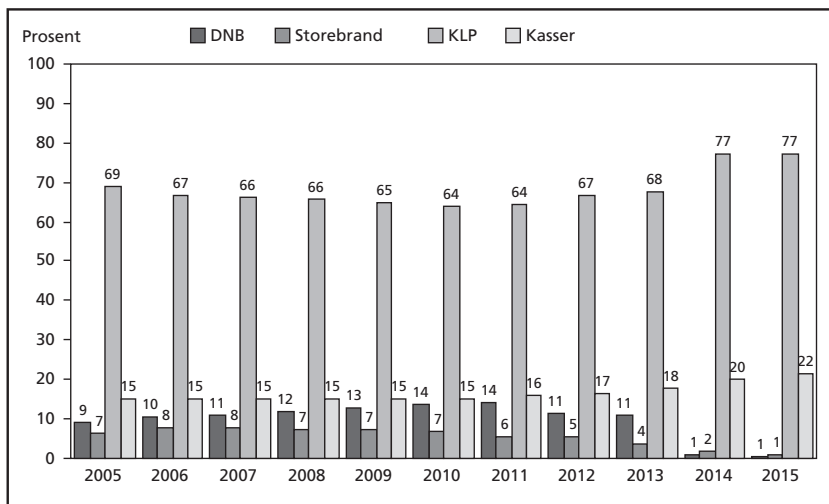
«Innkjøp av tjenestepensjoner og forholdet til reglene om offentlige anskaffelser» er tittelen på KS' B-Rundskriv 9/2005. Mens KS i B-rundskriv 2/98 hadde konkludert med at dagjeldende regler om offentlige anskaffelser ikke kom til anvendelse på arbeidsgivers kjøp av tjenestepensjon, var den nye vurderingen at endrede forhold hadde ført til at anskaffelse av tjenestepensjon nå skulle følge anskaffelsesregelverket (slik dette var blitt ajourført ved implementering av EU-regelverket). På bakgrunn av at kontraktene om tjenestepensjonsforsikring normalt er inngått som løpende avtaler uten noen bestemt avgrensning av avtaleperiode, ble det også drøftet om anskaffelsesregelverket innebar oppsigelses- og anbudsplikt. Rundskrivet konkluderer her med at det er tilstrekkelig at arbeidsgiverne «[...] med jevne mellomrom foretar [...] undersøkelser i markedet og andre tiltak.» Dette kan være med på å forklare hvorfor få kommuner har anbudsutsatt pensjonsordningen.

Figur 2.1 viser markedsandelen i det kommunale tjenestepensjonsmarkedet i perioden 2005–2013, mens tabell 2.1 viser antall aktive medlemmer i samme periode. I 2005 hadde KLP 69 prosent av det totale markedet, de offentlige kassene hadde 15 prosent, mens DNB og Storebrand hadde en markedsandel på henholdsvis 9 prosent og 7 prosent. Ved utgangen av 2011 var KLPs markedsandel på 64 prosent, de offentlige kassene 16 prosent, DNB

14 prosent og Storebrand 6 prosent. Det var med andre ord relativt små endringer.

Per 2017 er således KLP eneleverandør av kommunal tjenstepensjon (utover kommuner/fylkeskommuner/virksomheter som har egen pensjonskasse).

**Figur 2.1 Markedsandeler i det kommunale tjenstepensjonsmarkedet 2005–2015. Prosentandel av totalt antall aktive medlemmer. Inkludert offentlige pensjonskasser.**



Kilde: Finans Norge

Note: inkluderer kommunale og fylkeskommunale kasser, Oslo Pensjonsforsikring, Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet, pensjonskasser for energiselskaper og Nettbuss Pensjonskasse.

**Tabell 2.1 Antall aktive medlemmer i det kommunale tjenstepensjonsmarkedet 2005–2015. Inkludert offentlige pensjonskasser.**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DNB	39002	45636	48560	53169	61049	65388	68169	53840	57607	5182	3205	0
Storebrand	27924	33363	35201	32402	33317	32560	27208	25410	20635	9541	3887	1845
KLP	291796	291022	297220	299408	304651	304463	307461	314421	363650	413441	431519	442941
Kasser	64732	65501	68421	69086	70927	72568	76262	78194	94602	108786	120702	
Sum	423454	435522	449402	454065	469944	474979	479100	471865	536494	536950	559313	

Kilde: Finans Norge



## 2.4 Det prinsipielle spørsmålet: konkurranse eller ikke?

Kommunal tjenestepensjon er tilrettelagt for konkurranse, men etter at tre tidligere leverandører trakk seg ut av dette markedet, står KLP igjen som eneste leverandør (i tillegg til de kommunale pensjonskassene). Et viktig prinsipielt spørsmål er om det er ønskelig fra regulators side at det kommunale tjenestepensjonsmarkedet (fortsatt) skal være konkurranseutsatt, og i neste omgang om det er reell interesse fra aktører for å etablere seg eller reetablere seg i dette markedet.

En monopolsituasjon kan oppstå som følge av at regulator har bestemt dette i lov, eller at en konkurransesituasjon over tid har ført til et monopol. Det første gjelder SPK, som er eneleverandør av offentlig tjenestepensjon til statlig ansatte, og som er gitt ansvaret for apotekerordningen (ansatte ved sykehusapotekene) og KLP, som etter avtale med Arbeids- og sosialdepartementet har ansvaret for pensjonsordningene for sykepleiere, sykehusleger og øvrige ansatte i helseforetakene.

I henhold til markedsteori vil potensielle nyetablerere kunne entre et marked dersom markedsprisen overstiger normal avkastning på kapitalen. Dette er en typisk problemstilling i et marked preget av fri konkurranse. Når et marked kjennetegnes av liten konkurranse, har dette en årsak. Konkurransetilsynet (2010) diskuterer ulike årsaker som kan begrense konkurransen i markedet for kommunal tjenestepensjon, og peker på disse mulige årsakene:

1. etableringshindringer
2. kundemobilitet
3. konkurrentenes responsmuligheter
4. potensiell konkurranse
5. kjøpermakt

### Etableringshindringer

Dagens offentlige tjenestepensjon er et svært komplisert produkt, på grunn av både omfattende reguleringer i lov og tariffavtale, krav til omfattende investeringer i IT-løsninger og i spesialkompetanse og krav om konsesjon. I tillegg har leverandører omfattende krav til kapitaldekning og avsetninger for å sikre framtidige pensjonsforpliktelser. Konkurransetilsynet peker på at disse forholdene ikke er et absolutt hinder for nyetableringer, men at det gjør en etablering omfattende og ressurskrevende.

Det kommunale markedet er et «modent» marked. Dette begrunnes med at det ikke vil være flere etterspørere i dette markedet enn det vi har av

antall kommuner og fylkeskommuner. Antallet vil dermed være ganske konstant. Dersom nye aktører skal inn i markedet, må de således håpe på at kommuner anbudsutsetter pensjonsordningen sin, og at de i neste omgang vinner anbud.

Stordrifts- og samdriftsfordeler (at nye kunder i store kollektiver ikke påvirker pensjonskostnadene i nevneverdig grad sammenlignet med små kollektiver, slik at kostnadene dermed blir mer stabile og forutsigbare) kan være et etableringshinder ved at eksisterende tilbydere over tid har opparbeidet seg en konkurransefordel rett og slett ved å være stor, kombinert med kostnadseffektivitet og lave driftskostnader gjennom utnyttelse av skalafordeler. Nye potensielle etablerere kan finne det vanskelig å konkurrere i slike situasjoner. Konkurransetilsynet viser til at KLP selv hevdet at de hadde stordriftsfordeler, og tilsynet mente også at både Storebrand og DNB «[...] kan antas å ha stordriftsfordeler relativt til nye etablerere, og muligens også gjennom deres tilstedeværelse i det tilgrensede private markedet». Tilsynets konklusjon var at skala- og samdriftsfordeler eksisterer i markedet for kommunal tjenstepensjon.

Den siste faktoren som tilsynet peker på, er KLPs selskapsform. KLP er et gjensidig forsikringsselskap eid av sine kunder gjennom den egenkapitalen som kommunene skyter inn ved innmelding. Denne egenkapitalen vil over tid øke på grunn av tilførsel av avkastning fra driften av pensjonsordningen og kan etter hvert vokse til et betydelig beløp. Dersom en kommune melder seg ut av KLP og flytter pensjonsordningen over til en annen leverandør, får kommunen med seg innskutt egenkapital, men ikke den delen av egenkapitalen som er opparbeidet gjennom KLP-medlemskapet. Dette er åpenbart et hinder for konkurransen i dagens marked.

## **Kundemobilitet**

Det kommunale tjenstepensjonsmarkedet har vært kjennetegnet av lav kundemobilitet, det vil si at det er få kommuner som flytter sin pensjonsordning fra en leverandør (kasse) til en annen. Slik flytting var mulig etter 2005 da private leverandører kunne tilby offentlig tjenstepensjon på lik linje med KLP. Konkurransetilsynet viser her til at 40 kommuner gjennomførte anbudskonkurranser i perioden 2006 til 2009, hvorav 15 kommuner skiftet leverandør som følge av denne konkurransen. Dette vil si at 9 prosent av alle kommuner og fylkeskommuner anbudsutsatte pensjonsordningen i denne perioden.

Lav mobilitet betyr at eksisterende leverandører, og særlig når det er stor-driftsfordeler, har et betydelig konkurransefortrinn sammenlignet med nye tilbydere som vurderer dette markedet.

## **Kjøpermakt**

Konkurransen i et marked påvirkes også av forhold på etterspørselssiden, og styrkeforholdet mellom tilbuds- og etterspørselssiden vil avgjøre prissettingen med mer i markedet.

Det er over pekt på en del forhold som begrenser konkurransen i kommunal tjenstepensjon. Kan så kommuner og fylkeskommuner gi motmakt til leverandørene? I utgangspunktet har kommunenes kjøpermakt i hovedsak forutsatt at det finnes mer enn én leverandør i markedet. Kommuner kan velge å anbudsutsette pensjonsordningen med en forventning om at konkurransesituasjonen som da oppstår, skal gi dem bedre betingelser enn de hadde. Det endelige utfallet trenger ikke nødvendigvis være å flytte ordningen til ny leverandør, men at kommunen oppnår bedre betingelser samlet sett hos samme leverandør. Kommuner oppnår ikke bedre betingelser på prisvariasbler som er knyttet til premieutjevningmekanismen i kollektivet, på tross av at de har en gunstig bestandsprofil, men kan få bedre vilkår på andre prislelementer (risikomarginer knyttet til person og forvaltning, forvaltning av midler) og kvalitet på tjenestene.

En begrunnelse for at få kommuner velger å anbudsutsette pensjonsordningen, mener Konkurransetilsynet kan begrunnes med høye byttekostnader. I tillegg til stor bruk av interne ressurser påløper det også betydelige kostnader med å bruke forsikringsmeglere som konsulenter og rådgivere i vurderingen av anbudene (de fleste kommuner som har anbudsutsatt ordningen, gjør dette). Dette betyr i så fall at kjøpermakten ikke utnyttes.

Kommunene kan velge å opprette egen pensjonskasse, eventuelt et eget livselskap (som Oslo Pensjonsforsikring). Dette utgjør derfor en potensiell trussel mot leverandørene i markedet, men i praksis vil store etableringskostnader hindre mindre kommuner i å gjøre dette. Store kommuner kan ha kapasitet til å gjøre det, og det er som tidligere nevnt utelukkende store kommuner og enkelte fylkeskommuner som har egen pensjonskasse.

Det er også mulig etter FVL å etablere fellespensjonskasser, og dette er kanskje den største trusselen mot leverandørene i markedet, fordi det kan være enklere og mindre ressurskrevende for mindre kommuner å være med i en slik fellespensjonskasse. Så langt har det ikke vært interesse for slike kasser.

Drøftingen over viser at det er flere forhold som kan påvirke konkurranseforholdene i markedet for kommunal tjenstepensjon. Konkurransetilsynet konkluderte i 2010 at markedet hadde begrenset konkurranse, og etter 2013 har KLP vært eneleverandør i tillegg til de kommunale kassene. At Storebrand og DNB trakk seg ut av markedet, ble av begge begrunnet med Solvens II og kapitalkravene og ikke forhold ved selve markedet.

Det er på det rene at KLPs satser for forsikringspremien i fellesordningen for kommuner og bedrifter hadde en noe nedadgående trend fra 2005 til 2011, fra 8,05 prosent til 7,45 prosent. Til sammenligning var de tilsvarende satsene for 2016 og 2017 steget til henholdsvis 8,67 prosent og 8,71 prosent. Hele dette tidsrommet er kjennetegnet av sterk endring i konkurransesituasjonen der Storebrand og DNB Liv går aktivt inn i markedet ved begynnelsen av perioden for så å trekke seg helt ut i 2014. Parallelt med dette endrer virksomhetsforutsetningene seg:

- for det første ved lavt og synkende rentenivå og derav følgende redusert diskonteringsrente/avkastningsgaranti som kan benyttes for premieberegningen
- for det andre ved (erkjennelse av) økt og økende levetid og derav følgende styrking av premietarifens levetidsforventninger (først K2005 fra 2008 og senere K2013 fra 2013)

Utviklingen i KLPs premietariffer bør kunne forklares ut fra både endrede konkurranseforhold og endring i de generelle virksomhetsforutsetningene. Hvor stor betydning hver av de to faktorene har hatt, er i seg selv en interessant problemstilling, men det ligger utenfor rammen av herværende analyse å gå videre inn i denne materien.

Kapitalkrav vil ventelig også bli implementert for pensjonskasser. Et viktig spørsmål blir dermed hvordan leveransen av kommunal tjenstepensjon vil bli etter at nytt produkt i offentlig tjenstepensjon er på plass og kapitalkravene gjelder både for livselskapene og kassene. Vil kommuner og fylkeskommuner som i dag har egne pensjonskasser, videreføre disse, eller vil de i stedet opprette ny ordning hos et livselskap? Er det et ønske fra myndighetene at det skal være leverandørkonkurranse i kommunal tjenstepensjon, og hvilke virkemidler vil i så fall brukes? Til syvende og sist blir det en totalvurdering fra de private livselskapene om de finner grunnlag for å konkurrere om leveranse av ny offentlig tjenstepensjon til kommuner og fylkeskommuner.

# 3 Hva er forskjellen på påslag og hybrid?

---

## 3.1 Innledning

Den endelige utformingen av ny offentlig tjenstepensjon er ikke avklart. Det er også forhold knyttet til overgangsordninger, overføringsavtale, håndtering av oppsatte rettigheter og historisk opptjening med mer som skal avklares i overgangen til ny pensjonsmodell. I kapittel 5 diskuterer vi alternative produktmodeller, hvor utgangspunktet er at påslagsmodellens kvalitative kjennetegn skal ivaretas i ny ordning. Disse kvalitative egenskapene kan ivaretas av den «rene» påslagsmodellen, det vil si slik den er presentert i ASD (2015), eller ved endringer i regelverket for de private tjenstepensjonene, det vil si lov om tjenstepensjon og lov om foretakspensjon. Et viktig utgangspunkt vil her være at den enkelte offentlig ansatte skal ha den samme pensjonen uansett hvilken modell som endelig velges.

I dette kapitlet redegjør vi først for de viktigste kjennetegnene ved henholdsvis påslagsmodell og hybrid tjenstepensjon etter tjenstepensjonsloven og diskuterer både likheter og forskjeller. Forskjellene vil være avgjørende for å finne løsninger som innebærer at kommunal tjenstepensjon fortsatt skal være underlagt et konkurranseregime, gitt forutsetningen om ivaretagelse av påslagsmodellens kvalitative kjennetegn. Disse avgjørende eller kritiske faktorene presenterer vi avslutningsvis i dette kapitlet.

### 3.2 Kort om likheter og forskjeller mellom påslags- og hybridmodellen

Tabell 3.1 er hentet fra ASD (2015) og oppsummerer sentrale kjennetegn ved påslagsmodellen og hybrid tjenstepensjon etter lov om tjenstepensjon.

**Tabell 3.1 Noen egenskaper ved påslagsmodellen versus hybrid tjenstepensjon. Kilde: ASD (2015)**

Påslag	Hybrid
<b>Årlig opptjening</b>	
Opptjening i prosent av lønn opp til 12 G. Kan ha høyere sats i intervallet 7,1–12 G. Kjønnsnøytral opptjeningsatts.	Innskudd i prosent av lønn opp til 12 G. Maksimalt 7 prosent innskudd for menn opp til 7,1 G, og maksimalt 25,1 prosent i intervallet 7,1–12 G. Høyere innskudd for kvinner for å finansiere like høy pensjon som for menn.
<b>Regulering av opptjente rettigheter i opptjeningsperioden</b>	
Regulering med alminnelig lønnsvekst.	Reguleres med faktisk avkastning, med alminnelig lønnsvekst eller med lønnsvekst i foretaket.
<b>Dødelighetsarv i opptjeningsperioden</b>	
En sjablongmessig dødelighetsarv er innarbeidet i delingstallene.	Faktisk dødelighetsarv tilføres pensjonsbeholdningen løpende.
<b>Beregning av årlig pensjon på uttakstidspunktet</b>	
Livsvarig pensjon. Årlig pensjon ved uttak beregnes ut fra pensjonsrettbeholdningen og folketrygdens (kjønnsnøytrale) delingstall, fastsatt ved fylte 61 år.	Livsvarig pensjon. Årlig pensjon ved uttak beregnes ut fra pensjonsbeholdningen og forventet gjenstående levealder i henhold til premietariffen på uttakstidspunktet. Levealder varierer med fødselsår og kjønn. Kan være opphørende utbetalingstid.
<b>Regulering av pensjon i utbetalingsperioden</b>	
Reguleres med alminnelig lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent.	Reguleres med avkastning eller garantert regulering inntil lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent.

### 3.3 Likheter mellom påslag og hybrid

Det er betydelige likhetstrekk mellom påslagsmodellen og en hybrid tjenstepensjon etter tjenstepensjonsloven. For det første er begge nettoordninger, det vil si at pensjonen fra disse kommer i tillegg til alle andre pensjonsytelser, inkludert ytelser fra folketrygden. For det andre tjenes det opp i begge ordningene årlige pensjonsbeholdninger basert på opptjeningsprosent/innskuddsprosent av årlig inntekt. Disse beholdningene akkumuleres år for år og regnes om til årlig pensjon når den tas ut. Begge ordningene fungerer dermed etter de samme hovedprinsipper som alderspensjonssystemet i folketrygden. Dermed vil man oppnå et mer helhetlig pensjonssystem i Norge, hvor sentrale prinsipper virker på samme måte uansett hvor man jobber. Konkret betyr dette at pensjon kan tas ut når som helst fra 62 år, og pensjon og arbeid kan kombineres uten avkorting av pensjonen.

### 3.4 Forskjeller mellom påslag og hybrid

Det er noen få grunnleggende likheter mellom påslagsmodellen og hybridmodellen, men det finnes noen sentrale forskjeller. Vi skal kort redegjøre for disse forskjellene.

#### ***Livslange ytelser og forventet gjenstående levealder / delingstall***

I påslagsmodellen er opptjeningssatsen lik for kvinner og menn. Den årlige livslange pensjonen vil også være lik for en kvinne og mann med samme opptjeningshistorikk og samme uttakstidspunkt. Dette er tilfellet selv om kvinner har en høyere forventet levealder (pensjonsutbetalingstid) enn menn. Mekanismen som sikrer lik pensjon, er at påslagsmodellen bruker delingstallet i folketrygden til å omregne samlet pensjonsbeholdning til en årlig pensjon. Delingstallet uttrykker gjennomsnittlig gjenstående forventet levetid fra pensjonsuttak og er beregnet som et gjennomsnitt i hele befolkningen (for hvert årskull). Påslagsmodellen er således «kjønnsnøytral i begge ender» (i opptjening og utbetaling).

I hybridmodellen er også pensjonsutbetalingen livsvarig, men innskuddsatsen for kvinner skal settes noe høyere enn for menn for å reflektere at kvinner i gjennomsnitt lever lenger enn menn. Hybridmodellen bruker forventet gjenstående levetid i tjenstepensjonsordningen (og ikke et gjennomsnitt blant hele befolkningen) til å omregne samlet pensjonskapital til årlig livslang pensjon, og denne er ulik mellom kjønnene (i hvert årskull). For at kvinner og menn skal oppnå den samme årlige pensjonen med samme opptje-

ningshistorikk, må innskuddssatsen derfor være høyere for en kvinne enn en mann. Hybriden er dermed kun kjønnsnøytral i utbetalingen.

Vi skal presisere forskjellen mellom delingstall i påslagsmodellen og «delingstall» i kollektiv tjenestepensjon noe nærmere.

Dødeligheten er høyere blant befolkningen generelt enn blant de som omfattes av kollektive tjenestepensjoner (ASD 2015). Den siste gruppen inkluderer kun de som er yrkesaktive og således har en tjenestepensjonsordning, mens den første gruppen inkluderer alle i befolkningen i samme årskull. Det er dermed flere som dør før pensjonsalder blant alle i befolkningen, enn blant de som er yrkesaktive og har en tjenestepensjonsordning.

Dette forholdet gjelder ordninger med livslange utbetalinger. For de som har en tjenestepensjon, vil dermed forventet gjenstående levetid som pensjonist være lengre enn forventet gjenstående levetid i folketrygdens alderspensjon (delingstallet), som gjelder alle. I kollektive tjenestepensjoner reflekteres dette i premietariffsystemet (K2013) som livsforsikringssekskapene bruker som grunnlag for den premien arbeidsgiver skal betale for å finansiere de framtidige pensjonsforpliktelsene, mens det reflekteres i delingstallet i folketrygden, som tildeles alle ved fylte 61 år. Derfor vil «delingstallet» i kollektive tjenestepensjonsordninger, det vil si i hybride tjenestepensjoner, være høyere enn delingstallet i folketrygden og tallet som påslagsmodellen bruker.

### ***Dødelighetsarv***

I hybrid tjenestepensjon vil pensjonskapitalen til de som dør i opptjenings-tiden, fordeles løpende blant de gjenlevende i forsikringskollektivet. I påslagsmodellen reflekteres dødelighetsarven i delingstallene (som blir lavere enn de ellers ville vært). Siden dødeligheten er høyere blant befolkningen i sin helhet enn i kollektive tjenestepensjonsordninger, vil dødelighetsarven være høyere i påslagsmodellen enn i hybriden.

### ***Regulering***

Løpende pensjoner reguleres i påslagsmodellen med alminnelig lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent. I hybriden KAN samme regulering velges. Opptjent pensjonsrett i påslagsmodellen reguleres med alminnelig lønnsvekst, mens det i hybriden kan velges mellom tre alternativer: alminnelig lønnsvekst som i påslagsmodellen, lønnsvekst i foretaket eller avkastning.



### **Regulering av oppsatte rettigheter**

Når en arbeidstaker skifter jobb og meldes ut av tjenstepensjonen, vil vedkommende få en oppsatt rettighet i påslagsmodellen, som reguleres med alminnelig lønnsvekst fram til uttak. I hybrid tjenstepensjon vil arbeidstakeren få utstedt et pensjonsbevis som reflekterer den pensjonsbeholdningen som er opptjent i løpet av medlemstiden. Pensjonsbeviset skal tilknyttes en administrasjonsreserve, som skal dekke årlige kostnader til administrasjon og forvaltning. Pensjonsbeviset reguleres med avkastning fratrukket vederlag for avkastningsgaranti (0-garanti). Ved individuelt investeringsvalg har den enkelte avkastningsrisiko så fremt det ikke er avtalt en avkastningsgaranti.

### **Håndtering av historisk opptjente rettigheter og oppsatte rettigheter i ny opptjening**

En endring fra dagens bruttosystem til et nytt regime vil kreve overgangsordninger. Særlig viktig i denne sammenhengen vil det være hvordan opptjente rettigheter ved omdanning samt oppsatt rett skal håndteres. Det er viktig fordi det kan ha avgjørende betydning for konkurransen i markedet. Skal det etableres en overgangsordning hvor alle opptjente rettigheter forankres i et eget regime, mens opptjening i ny modell skjer innenfor rammen av et konkurransemarked? Eller skal tidligere opptjening og ny opptjening håndteres innenfor samme regime? Og hvordan skal oppsatte rettigheter i ny ordning håndteres – innenfor samme regime eller i to separate regimer? Skal overføringsavtalen som i dag gjelder i offentlig tjenstepensjon, videreføres, og hvordan skal den i så fall innrettes? Skal bestemte årskull fortsette opptjeningen i dagens bruttoordning fram til pensjonsalder, og hvilke årskull skal omfattes av overgangsordninger og ha opptjening både i dagens bruttoordning og fra endringstidspunktet tjene opp rettigheter i ny modell?

Det er med andre ord en rekke forhold som må avklares. Vi nevnte innledningsvis at det er noen faktorer som kan få avgjørende betydning for leveranse og konkurranse i kommunal tjenstepensjon ved valg av nytt pensjonsprodukt i offentlig sektor. Vårt utgangspunkt i det etterfølgende er at valg av produkt ikke skal påvirke de ansatte i offentlig sektor i den forstand at de skal ha den samme pensjonen uansett hvilket produkt som velges. Det store spørsmålet er da hvilken betydning innretning av nytt produkt og overgangsregler (inkludert overføringsavtale) med mer vil kunne ha for leveransespørsmålet og dermed konkurransen i det kommunale tjenstepensjonsmarkedet. Det vil derfor være et sett av kritiske variabler som vil ha betydning for om det er mulig, og eventuelt på hvilken måte, å videreføre kommunal tjenstepensjon

som et marked i konkurranse. Disse variablene er vist i tabell 3.2. Vi kommer tilbake til dette i de påfølgende kapitler.

**Tabell 3.2 Kritiske faktorer for ny offentlig tjenstepensjon når påslagsmodellens kvalitative kjennetegn skal gjelde.**

Variabel	Kritisk faktor
Kjønnsnøytralitet i opptjening og utbetaling	Finansiering av ulik levealder mellom kjønnene
Livslange utbetalinger, delingstall og dødelighetsarv	Forskjellen mellom delingstallet og levealdersforutsetningen i selskapenes premietariff og forskjellen i håndteringen av og størrelsen på dødelighetsarven forsikringsteknisk
Regulering av opptjening tilsvarende alminnelig lønnsvekst og løpende pensjoner med alminnelig lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent	Hvordan slik garantert regulering skal sikres
Lønnsregulering av oppsatte rettigheter	Hvordan en lønnsregulering av oppsatte rettigheter for fratrådte arbeidstakere skal håndteres
Regulering av historisk opptjente rettigheter (ved omdanning)	Hvordan tidligere opptjente rettigheter skal håndteres
Overføringsavtale	Hvordan en ny overføringsavtale skal utformes

## 4 Pensjonsrettbeholdning, premie og premiereserve

---

Et hovedtema i rapporten, som behandles i kapittel 5, er å presentere og drøfte aktuelle modeller for offentlig tjenstepensjon. I dette kapitlet skal vi legge et grunnlag for behandling av dette hovedtemaet ved at vi drøfter sammenhengen mellom den ansattes opptjente pensjonsrettigheter på den ene side og det finansieringsgrunnlaget som ligger bak disse opptjente rettighetene (de pengene som skal betales inn og samles opp), på den annen side. Vårt hovedpoeng i det etterfølgende er at det vil kunne være et misforhold mellom opptjeningstilskuddet til påslagsmodellen og de pengene som skal innbetales for å finansiere pensjonsopptjeningen basert på forsikringstekniske prinsipper. Tilsvarende misforhold vil vi da kunne ha mellom påslagsmodellens opparbeidede saldo på den ene side og nødvendig forsikringsteknisk premiereserve på den annen side.

ASD (2015) diskuterer problematikk rundt sammenhengen mellom opptjeningssats og premie i påslagsmodellen og sammenligning mellom premien i hybrid- og påslagsmodellen. Teksten i boksen under er hentet fra ASD (2015) og omtaler sammenhengen mellom pensjonsopptjening og dens finansiering.

Forholdet mellom opptjening av pensjonsrett og finansieringen av denne skal vi utdype og operasjonalisere i resten av dette kapitlet.

Det enkelte individ tjener opp årlige pensjonsretter i påslagsmodellen. Summen av alle de årlige opptjeningene utgjør det vi kan kalle for en pensjonsrettbeholdning (heretter benevnt PRB). Denne beholdningen er grunnlaget for beregning av årlige livslange pensjonsytelser ved uttak.

Pensjonsrettighetene som PRB leder fram til, skal finansieres av premi-einnbetalinger og premiereserver. I dette kapitlet diskuterer vi dynamikken rundt PRB og pensjonsfinansieringen først som to selvstendige og adskilte prosesser, før vi viser hvordan de to må henge sammen for å «representere to sider av samme sak».

PRB er i seg selv ikke tilstrekkelig til å ivareta finansiering av pensjon bestemt av påslagsmodellen, gitt at finansieringen skal basere seg på for-

sikringstekniske prinsipper, slik disse er nedfelt i forsikringsvirksomhetsloven.

PRBs funksjon er avgrenset til å bestemme pensjonsytelsens størrelse. Krav til forsikringstekniske avsetninger, det vil si premiereserve og premie, vil være avledet av framtidige pensjonsytelser samt løpende pensjoner som skal utbetales.

I påslagsmodellen blir premien for årets opptjening en avledet størrelse. Utgangspunktet for årets premie er satsen for årlig opptjening. Denne satsen multiplisert med pensjonsgrunnlaget definerer den ansattes pensjonsopptjening på beholdningsform. Premien for denne opptjeningen skal være lik den forventede framtidige utbetalingen som opptjeningen vil føre til for selskapet. I påslagsordningen skal den årlige pensjonen beregnes ved å dividere pensjonsopptjeningen med delingstallet i folketrygden. Selskapet må imidlertid ta hensyn til hvor mange år denne årlige pensjonen skal betales ut. Forventet gjenstående levealder går fram av selskapets premietariff. Opptjeningssatsen i påslagsmodellen må derfor korrigeres for forholdet mellom forventet levealder i tariffen og delingstallet i folketrygden, når premiesatsen for årets opptjening skal beregnes. Siden forholdet avhenger av kjønn og alder, vil den gjennomsnittlige korreksjonsfaktoren – premiesatsen – avhenge av kjønns- og alderssammensetningen. Dersom kjønns- og alderssammensetningen i forsikringsbransjen er stabil over tid, vil også forholdet mellom premiesatsen og opptjeningssatsen være stabil.

For å oppnå samme pensjonsnivå, altså innenfor samme kostnadsramme, kan satsen for årlig opptjening i en påslagsordning være betydelig lavere enn innskuddssatsen i en hybridordning. Årsaken er at metoden for omregning av pensjonsopptjening til en årlig pensjon er forskjellig. Forskjellen er imidlertid ikke like stor som forskjellen mellom delingstallene og forventet levealder i tariffen kan tyde på. Årsaken er at pensjonsopptjeningen i hybridordningen også øker pga. dødelighetsarv, en mekanisme som ikke finnes i påslagsmodellen.

PRB er ikke en pengebeholdning, men er virtuell i den forstand at det ikke er reelle pengeverdier eller formue bak denne retten. For det enkelte medlem har PRB en høyst reell verdi, ved at den er grunnlag for omregning til løpende pensjon når pensjonsuttaket starter. Dette kan sammenlignes med beholdningsbasert opptjening i folketrygden: Verdien for den enkelte er ikke pen-

sjonsbeholdningens saldo i seg selv, men den pensjonsytelsen som saldoen vil gi ved omregning (ved uttak).

## 4.1 Nærmere om pensjonsrettbeholdning (PRB)

Så lenge pensjonen er under opptjening, innebærer påslagsmodellen foreslått i ASD (2015) at PRB-saldoen følger en dynamikk som illustrert i figur 4.1. Med dynamikk mener vi hvordan saldoen på et tidspunkt henger sammen med og avledes av saldoen på et foregående tidspunkt, og hendelser/bevegelser i den mellomliggende perioden, eventuelt også forutsetninger om framtidige hendelser.

Saldoens utvikling drives således av to faktorer:

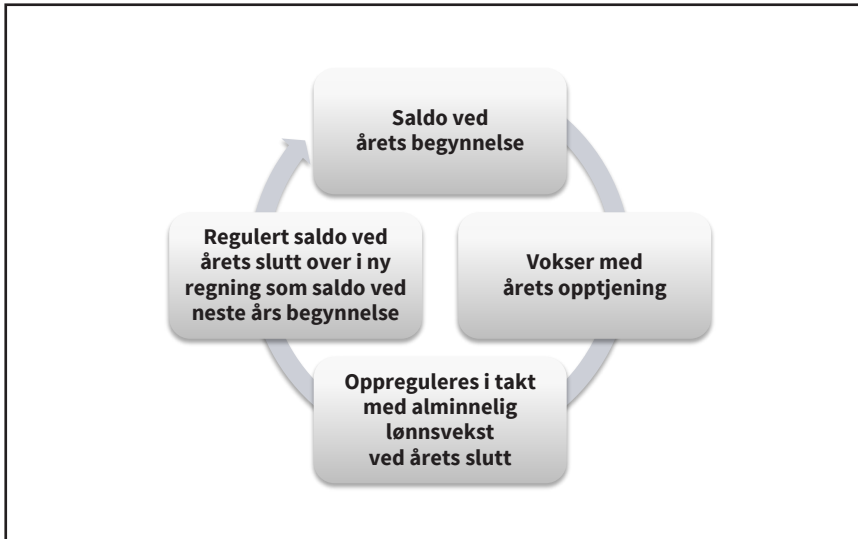
1. årets opptjening som legges til akkumulert beholdning
2. regulering, i dette tilfellet med alminnelig lønnsvekst

Disse to faktorene er både nødvendige og tilstrekkelige når PRBs utvikling skal bestemmes. Opptjeningen er bestemt av arbeidstakerens individuelle lønn (pensjonsgrunnlag).

PRB-dynamikken er retroprospektivt bestemt ved at det utelukkende er forutgående statuser og hendelser som hele tiden leder til et nytt resultat. Sagt på en annen måte: Forutsetninger om framtidig utvikling av de pensjonsbestemmende faktorene inngår ikke for å avgjøre saldoen til enhver tid. Mer spesifikt innebærer dette at stipulering av en forventet framtidig pensjonsytelse ikke inngår, og ikke er nødvendig, for å bestemme PRB-saldoen til enhver tid. «Pensjonen blir hva den blir» og avledes av PRB ved pensjonsuttaket. Som vi skal vise nedenfor, forholder dette seg annerledes ved fastsettelse av system for premie og premiereserve, det vil si finansieringen.

I tillegg til det som bestemmes retrospektivt i PRB-dynamikken, viser det seg å være nødvendig å koble på også prospektive elementer når vi kommer til beregning av premie og premiereserve. Fordi vi som del av finansieringen må ha en formening om hvilken framtidig pensjonsytelse det skal betales premie for og avsettes premiereserve for, må det gjøres forutsetninger om hvordan nærmere bestemte pensjonsbestemmende faktorer vil utvikle seg fram til pensjonsuttak. Dette skal vi komme tilbake til senere.

Figur 4.1 PRB-saldoens dynamikk.



Det er likhetstrekk mellom påslagsmodellen og hybridpensjon når det gjelder pensjonsuttak (også med innskuddspensjon ved livsvarig uttak, men dette er praktisk talt ikke-eksisterende i dag). Samtidig har modellene ulike framgangsmåter når pensjonsbeholdning skal omregnes eller «veksles inn» til livsvarig ytelse ved uttak:

- I påslagsmodellen skal pensjonsytelsen fastsettes ved at PRB (ikke penger, men en virtuell saldo) divideres med folketrygdens delingstall for aktuelt fødselsår og uttaksalder, som vi da spesielt merker oss er en kjønnsnøytral framgangsmåte.
- I innskudds- og hybridpensjon fastsettes årlig pensjonsytelse ved at oppspart pensjonssaldo (reelle penger) divideres med forsikringsteknisk konstantverdi av en livsvarig utbetaling.

Likhetstrekk i framgangsmåtene er at tallstørrelsen som pensjonsbeholdningene deles på (delingstallet), begge reflekterer forventet livslengde i en viss forstand. Men de skiller seg fra hverandre når man skal fylle «reflekterer forventet livslengde» med konkret innhold. På overordnet nivå kan forskjellene ved omregning til pensjonsytelse uttrykkes slik at påslagsmodellen benytter et sjablongmessig, men likevel bevisst valgt delingstall, mens innskudds- og

hybridpensjon benytter pensjonsleverandørens tariff. Tabell 4.1 oppsummerer delingstallene ved de to modellene.

Faktisk og forventet levetid i en populasjon av arbeidstakere som er dekket av en tjenstepensjonsordning, er lengre enn i befolkningen sett under ett. Om vi ser bort fra forskjellen som ligger i at påslagsmodellen omregner kjønnsnøytralt, og hybrid pensjon kjønns spesifikt, trekker dette i retning av høyere (strengere) delingstall for hybrid enn for påslag. Diskonteringsrente større enn 0 prosent, der dette benyttes, trekker i motsatt retning, det vil si lavere (mildere) delingstall for hybrid.

**Tabell 4.1 Delingstall for påslag versus hybrid.**

	Pensjonsmodell	
	Påslag	Innskudd og hybrid
Kjønnsnøytral?	Ja	Nei
Avhengig av alder?	Ja	Ja
Avhengig av fødselsår?	Ja	Ja
Levetidsforventninger tilpasset	Befolkning, K og M under ett	Arbeidstakere dekket av tjenstepensjon, K og M hver for seg
Diskontering av framtidige pengestrømmer	Nei	Kan, men må ikke, være med. Diskontering innebærer ikke nødvendigvis avkastningsgaranti

I debatten om påslagsmodell som mulig ny offentlig tjenstepensjon er det blitt sammenlignet med hybridpensjon på dette punktet. Det synes da å være lagt til grunn en forutsetning om at tariffen som benyttes for hybrid, regner verdien av framtidige pengestrømmer uten diskontering. Da blir resultatet at hybrid har høyere delingstall enn påslag (vi ser igjen bort fra forskjell som oppstår som nevnt over om kjønnsnøytral versus kjønns spesifikk omregning av PRB). Med en slik forutsetning vil det generelt være slik at omregning av PRB-saldo til livsvarig pensjon resulterer i en høyere pensjonsytelse enn det er finansielt grunnlag for i henhold til forsikringsteknisk tariff<sup>1</sup>.

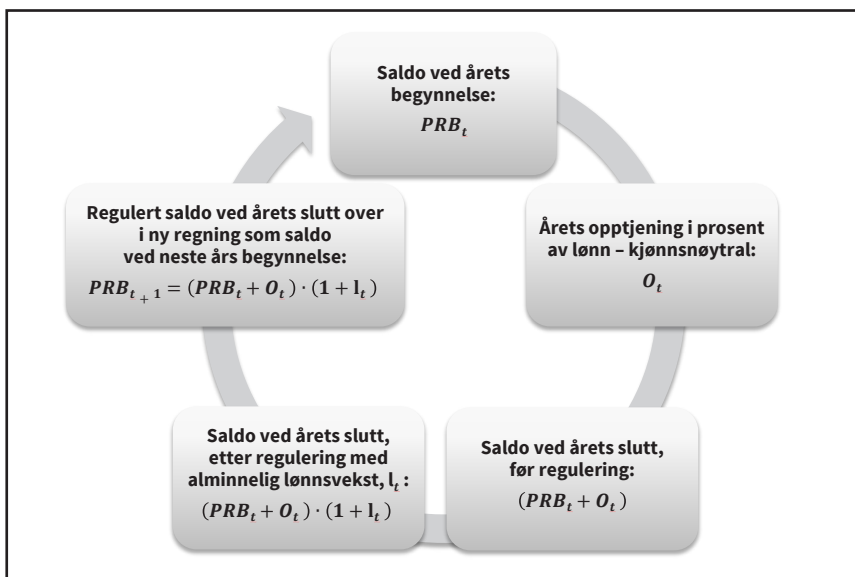
Med dette er vi i kjernen av en sentral problemstilling: PRB-saldoen til bestemmelse av årlig pensjonsytelse på den ene side og finansiering av pen-

<sup>1</sup> Det samme forholdet er uttrykt slik i ASD (2015), kapittel 5.7.4: «For å oppnå samme pensjonsnivå, altså innenfor samme kostnadsramme, kan satsen for årlig opptjening i en påslagsordning være betydelig lavere enn innskuddssatsen i en hybridordning.»

sjonsytelsen ved betaling av premie og avsetning av premiereserve på den annen side er ikke sammenfallende forhold. Forholdene er selvsagt nært knyttet sammen, men hvert av dem krever sin selvstendige behandling.

For lesere som er over gjennomsnittet teknisk interesserte, avslutter vi dette kapittelet med figur 4.2, som viser det samme som figur 4.1, men nå formulert i mer tekniske termer.

**Figur 4.2 PRB-saldoens dynamikk uttrykt i tekniske termer.**



## 4.2 Finansiering: premie og premiereserve

Finansieringen av pensjonsytelsen skal finansieres etter ordinære forsikringstekniske prinsipper og forutsetningsvis gjennom opptjeningstiden. Grunnelementene for finansieringen er premiereserven som skal være satt av for å dekke påløpte pensjonsforpliktelser til enhver tid, og premien som skal bidra til å gi dekning for årets pensjonsopptjening.

I motsetning til PRB har premiereserven en pengebeholdning som motpost og er reelle pengeverdier som skal dekke pådratt pensjonsforpliktelse.

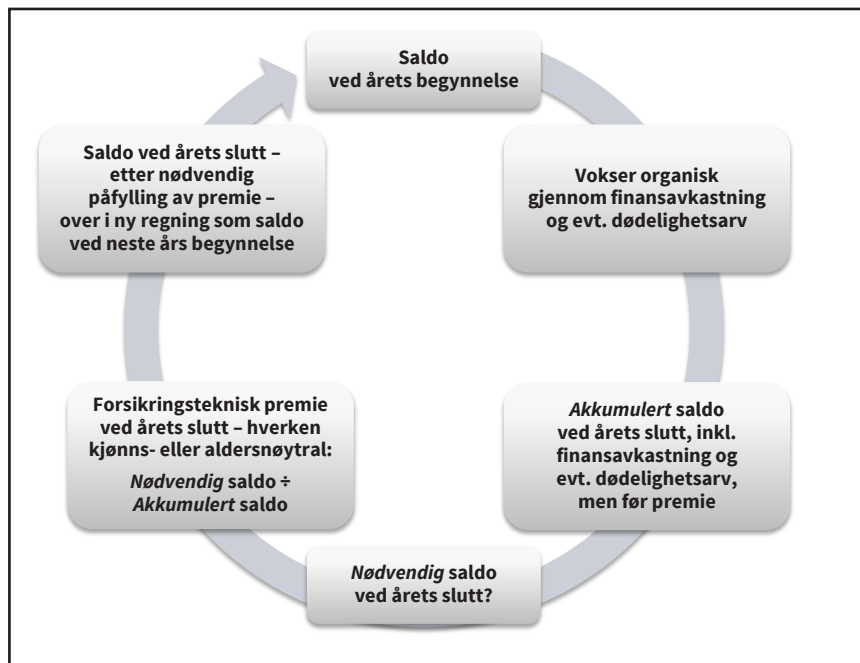
Disse pengene / premiereserven genererer en finansavkastning som bidrar til at premiereserven vokser (organisk vekst). Et annet organisk element som bidrar til vekst i premiereserven, er dødelighetsarven, det vil si premiereser-



ven for medlemmer som dør. Ved dødsfall bortfaller alderspensjonsforpliktelsen, og avdødes premiereserve blir dermed frigjort. Da blir det et spørsmål om hvordan slike frigjorte premiereserver skal behandles: Skal de gå til avdødes egne etterlatte, eller skal de fordeles innad i kollektivet av gjenværende framtidige alderspensjonister? For det førstnevnte tilfellet benyttes sjargongen «uten dødelighetsarv» (ev. dødelighetsgevinst), og «med dødelighetsarv» (ev. dødelighetsgevinst) er sjargongen for det sistnevnte tilfellet.

Med eller uten dødelighetsarv er et vesentlig kjennetegn og en egenskap for det enkelte konkrete pensjonsprodukt. Typisk er innskuddspensjon i det private markedet uten dødelighetsarv, og hybrid pensjon er med dødelighetsarv. Dette er obligatoriske egenskaper ved de to produktene, til forskjell fra en del valgfrie produktegenskaper, for eksempel investeringsvalg, avkastningsgaranti og regulering. Valg av slike egenskaper har ikke betydning for om produktet skal være med eller uten dødelighetsarv.

Figur 4.3 Dynamikk for premie og premiereserve.



De organiske elementene springer ut fra faktisk hendelsesforløp ved forvaltning av porteføljen av premiereserver – dels finansavkastning fra kapitalforvaltningen, og dels dødelighetsarv bestemt av hvordan dødelighet og

overlevelse forløper blant medlemmene i bestanden. Dette er til forskjell fra PRB-utviklingen, der faktorene som bestemmer utviklingen, tilskudd til og lønnsregulering av pensjonsbeholdningen, er eksternt bestemt og ikke knyttet til forvaltning av en portefølje.

Når vi sammenligner dynamikken for premiereserven og for PRB, skiller de seg fra hverandre på et viktig punkt, fordi premiereserven møter et eget *krav* til hvor stor den skal være. Nå kan vi riktignok ikke påstå at PRB-dynamikken er uten krav, men poenget er at her innfris kravet i og med påfylling av innskudd og lønnsregulering. Det er altså ingen etterfølgende test på om PRB gjennom denne påfyllingen og regulering er nådd opp i tilstrekkelig størrelse; det er nettopp denne størrelsen som er tilstrekkelig. Så er det videre et sentralt poeng at innarbeidelse av innskudd og lønnsregulering ikke innebærer noen (øyeblikkelig!) finansiell utfordring. Det er «bare» tale om å gjennomføre regnestykket som ivaretar økningen i PRB-saldoen, og holde medlemmene informert om saldoens utvikling, uten at det er tale om å skaffe penger til veie for å innbetale til en reell konto.

Kravet til premiereservesaldoen virker annerledes. Kravet gjenspeiles i en selvstendig beregning etter at forvaltningen av premiereserven har gitt den en organisk vekst (finansavkastning og dødelighetsarv). Som nevnt bygger kravet generelt på at det til enhver tid skal være dekning for påløpte pensjonsforpliktelser basert på en forsikringsteknisk betraktning. Dekningskravet er avhengig av hvilket pensjonsprodukt det gjelder. Vi har under stilt opp premiereservekrav som gjelder for de tre pensjonsproduktene i privat sektor:

- Innskuddspensjon:
  - Uten avkastningsgaranti: Her er kravet innfridd i og med at oppnådd avkastning er tilført.
  - Med avkastningsgaranti: Ivaretagelse av at tilført avkastning skal være minst lik den garanterte, utgjør et selvstendig tilleggskrav. Hvis oppnådd avkastning er lavere enn den garanterte, oppfylles kravet ved at leverandøren skyter til den manglende avkastningen til den enkeltes innskuddskonto.
- Hybrid tjenestepensjon:
  - Med lønnsregulering: Ivaretagelse av at premiereserven får en regulering i takt med den alminnelige lønnsutviklingen, representerer et selvstendig krav. At premiereservekravet er lavere eller høyere enn premiereservesaldoen etter organisk vekst, er begge deler mulige alternativer. Hvis kravet er lavere enn premiereservesaldoen, overføres det som er

- for mye, fra medlemmets premiereserve til arbeidsgivers reguleringsfond. Motsatt gjøres det en overføring fra arbeidsgivers reguleringsfond<sup>2</sup> til medlemmets premiereserve, hvis saldoen er lavere enn kravet.
- Uten lønnsregulering: Som for innskuddspensjon
  - Ytelsesbasert pensjon:
    - Det er for dette produktet at kravet til premiereserve er mest åpenbart. Her er det tale om sikring av opptjent pensjonskrav av nærmere bestemt størrelse, og da slik at pensjonskravet uttrykkes eksplisitt som en årlig ytelse (dvs. i motsetning til en saldo/beholdning). Premiereserven skal altså gi dekning for en framtidig overlevelsesbetinget pengestrøm, hvor allment akseptert metode for fastsettelse av verdien er en forsikringsteknisk kontantverdberegning (nåverdiberegning).
    - Her vil pensjonskravet som sådan være endelig bestemt ved tidligere hendelsesforløp, konkretisert ved hvor lang opptjeningsperiode medlemmet har bak seg, hvilken pensjongivende lønn han eller hun har og har hatt osv. Kravet i seg selv er altså retrospektivt bestemt<sup>3</sup>.
    - Det å verdifastsette kravet gjennom en forsikringsteknisk kontantverdberegning innebærer imidlertid at også (den estimerte) virkningen av framtidige hendelser skal tas i betraktning. Til forskjell fra PRB-dynamikken er det da et vesentlig kjennetegn for premiereservedynamikken at den også har i seg prospektive elementer.
    - Konkret er det tale om at beregningen må bygge på forutsetninger om
      - framtidig overlevelse/dødelighet, som har betydning for hvilken sannsynlighetsvekt som skal tillegges hver mulige framtidige utbetaling.
      - framtidig avkastning, som har betydning for hvor mye en krone i dag vokser til om for eksempel ti år, og dermed også motsatt: hvor mye som trenges avsatt i dag for å ha en krone om ti år.

---

2 Eventuelt også det som måtte trenges direkte fra arbeidsgiver, hvis reguleringsfondet ikke er tilstrekkelig.

3 For offentlig tjenestepensjon har også framtidig G-regulering betydning for det endelige pensjonskravet. Slik reguleringsforpliktelse er imidlertid ikke dekket og forhåndsfinansiert av premiereserven, men skal i stedet dekkes ved framtidige premier når G-regulering gis virkning for det opptjente pensjonskravet. For vårt formål holder vi derfor virkningen av slik framtidig G-regulering utenfor.

I begrepet forsikringsteknisk kontantverdi (nåverdi) ligger det at vi ivaretar det forsikringstekniske gjennom førstnevnte punkt og kontantverdi/nåverdi-beregning gjennom sistnevnte punkt.

Premiereservens utvikling gjennom året gir en faktisk akkumulert saldo. Forskjellen mellom denne faktiske saldoen og kravet til nødvendig saldo (for å oppfylle forpliktelsen) vil da gi et «overskudd» eller et «underskudd». Underskudd betyr at akkumulert saldo er lavere enn det som er nødvendig, og overskudd betyr at saldoen er høyere enn nødvendig. Det er her premien kommer inn som en balanserende faktor og utgjør det beløpet (ved underskudd) som må innbetales slik at akkumulert premiereservesaldo akkurat tilsvarende premiereservekravet. Denne utgående premiereserven ved årets slutt går så over til å bli premiereservens inngående saldo ved neste års begynnelse.

Vi har beskrevet premien som en ren etterskuddsvis justeringsmekanisme for å sikre at kravet til premiereservens størrelse ved årets slutt er ivarettatt. Til dette trenges en nødvendig modifikasjon av hvordan premien faktisk blir belastet/periodisert gjennom året, og av premiens (forsikrings-)juridiske betydning.

I praksis belastes premien forskuddsvis, enten for hele året under ett eller delt opp i flere terminer. Utgangspunktet er fortsatt at premieinnbetalingen skal ivareta nødvendig påfylling av premiereserven til det som er nødvendig, men da med premiereservens *forventede* forløp (med hensyn til finansavkastning og dødelighet) gjennom året, gitt den informasjonen man har ved årets begynnelse. Når man så kommer til årets slutt, vil det vise seg for det første at utviklingen har forløpt annerledes enn forventet, og for det andre at kravet til nødvendig premiereservesaldo avviker fra det man ved begynnelsen estimerte at det ville bli. Premien som har vært betalt forskuddsvis, vil da vise seg enten ikke å ha vært tilstrekkelig, eller å ha vært mer enn tilstrekkelig, og det foretas en sluttavregning slik at faktisk akkumulert saldo på premiereserven er lik kravet til premiereserve.

Der vi forenklet har beskrevet hele premien som en etterskuddsvis betaling for å fylle på premiereserven til påkrevet nivå, er altså den mer realistiske beskrivelsen at premien betales forskuddsvis, og at man ved årets slutt gjør en justering for det som er betalt for lite eller for mye.

Vårt hovedformål er å få fram forskjellen mellom pensjonsrettbeholdningens dynamikk og premiereservedynamikken. Da blir spørsmålet om etterskuddsvis eller forskuddsvis premiebetaling av mindre betydning, og det er da framstillingsmessige hensyn som gjør at vi presenterer den forenklete framstillingen med premie i sin helhet som etterskuddsvis.

Sett fra et forsikringsjuridisk perspektiv blir skillet mellom forskuddsvis og etterskuddsvis premie ganske avgjørende. Dette har sitt utspring i at premien i utgangspunktet er vederlag som et forsikringsselskap tar for å overta risiko med endelig virkning. Slik vi har brukt begrepene her, er det risikoen knyttet til premiereservens vekst (avkastning og dødelighetsarv) som kan forsikres gjennom forskuddsvis premiebetaling. I et slikt perspektiv gir det lite mening å operere med en premie som forfaller først etterskuddsvis, det vil si når faktisk utvikling er kjent. Og når man regner med en forskuddsvis premie, har vi sett at det ved årets slutt oppstår en for mye eller for lite betalt premie som det da må justeres for. Hvem som skal ha det økonomiske ansvaret for denne justeringen, nærmere bestemt den som har forsikret seg, eller forsikringsselskapet, er en selvstendig problemstilling og vil bero på hvilke regler for overskuddsdeling som gjelder for den spesifikke avtalen. Det vil føre for langt å utvikle dette temaet videre her, og det er heller ikke sentralt for vårt formål.

### **Kjønnsnøytralitet ved beregning av premie og premiereserve**

Når man med premie mener den forventede kostnaden ved å innfri et forsikrings- eller pensjonsansvar, så er premien for en alderspensjonsforpliktelse verken alders- eller kjønnsnøytral.

- En eldre arbeidstaker vil få utbetalt sin alderspensjon med større sannsynlighet enn en yngre arbeidstaker. Kortere tid til utbetalingstidspunktet betyr også kraftigere diskonterings effekt for den eldre arbeidstakeren enn for den yngre. Det er da åpenbart slik at det forventes å koste mer å innfri en gitt alderspensjonsforpliktelse overfor en eldre arbeidstaker enn overfor en yngre arbeidstaker (alt annet likt).
- For kvinner og menn som er like gamle, er forventet gjenstående levetid lengre for kvinner enn for menn. Det er da åpenbart slik at det forventes å koste mer å innfri en gitt alderspensjonsforpliktelse overfor en kvinne enn overfor en mann (alt annet likt).

At premie(kostnaden) for en alderspensjonsforpliktelse avhenger av kjønn og alder, kan karakteriseres som en pensjonsøkonomisk tyngdelov.

Denne betraktningen kan føres videre for et kollektiv av kvinner og menn i ulike aldre, hver med sin alderspensjonsforpliktelse. Kjønn- og aldersspesifikke pensjonspremier for hvert individ vil resultere i en samlet pensjonskostnad for kollektivet samlet. Så vil det være en selvstendig problemstilling hvordan den samlede premiekostnaden fordeles mellom individene innad i kollektiv. Det avgjørende da er at forsikringsselskapet får dekket sin samlede

premiekostnad uten at det har selvstendig betydning hvor mye som betales for det enkelte individ. På et slikt grunnlag er en kjønns- og aldersnøytral fordeling av samlet premiekostnad fullt mulig, slik man jo kjenner godt til fra finansieringssystemet for offentlig tjenstepensjon.

Fordeling av samlet premiekostnad på en måte som avviker fra det som beregnes kjønns- og aldersspesifikt, vil vi i det følgende kalle utjevning-basert premie.

Forsikringsvirksomhetsloven § 4-6 gir adgang til utjevningbasert finansiering for ytelsesbasert offentlig tjenstepensjon. Det synes rimelig å legge til grunn at det vil bli lagt til rette for at påslagsmodellen kan finansieres basert på tilsvarende utjevningssprinsipper.

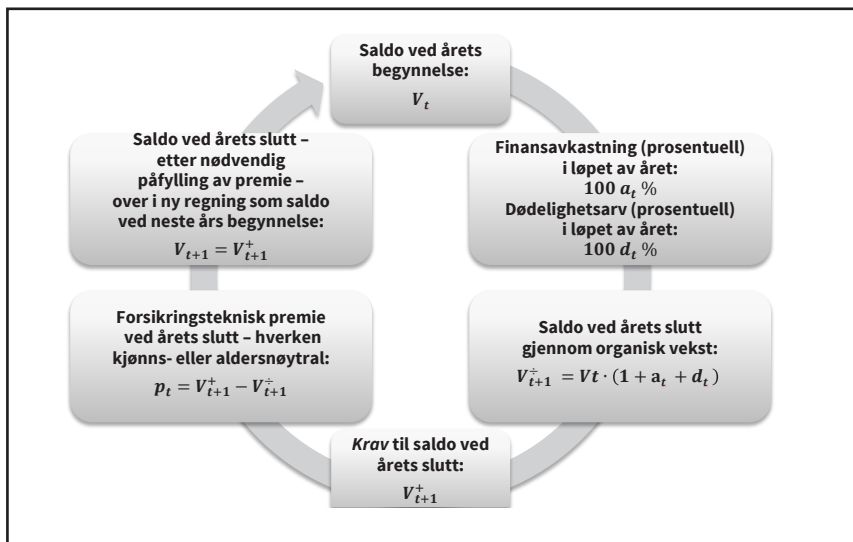
Usikkerhet om hvordan et kollektiv er sammensatt når det gjelder kjønn og alder, representerer en egen tilleggsrisiko for et forsikringsselskap som benytter utjevningbasert premie. Her kan man først stille spørsmål om usikkerheten som ligger i den langsiktige utviklingen, men den kan for det alt vesentlige ivaretas ved ajourføring av den utjevningbaserte premien år for år. Imidlertid kan man ikke helt fri seg fra den risikoen som ligger i at sammensetningen endrer seg også innenfor hvert år. I løpet av et år endres jo sammensetningen seg på grunn av nyansettelser, fratredelser, pensjoneringer osv. Sammensetningen man har ved begynnelsen eller i forkant av året, når den utjevningbaserte premien skal fastsettes, vil da ikke være fullstendig sammenfallende med sammensetningen gjennom hele året. En mulighet for å ivareta fullstendig ajouritet kan være å fastsette årets påløpte premie med endelig virkning først ved årets slutt, og da basert på den faktiske utviklingen som har funnet sted gjennom året. Alternativt vil det være nødvendig å utstyre den utjevningbaserte premien med noen særskilte sikkerhetsmarginer, som motvekt til risikoen knyttet til bestandens sammensetning. Vi skal her nøye oss med å konstatere at det finnes særlige forsikringstekniske utfordringer ved et slikt utjevningbasert premiesystem, uten å utvikle dette videre i detalj.

Oppsummeringsvis under dette punktet blir det et hovedpoeng å peke på den praktiske betydningen av å sondre mellom kjønns- og aldersspesifikk premiekostnad på den ene side og utjevningbasert, det vil si kjønns- og aldersnøytral premiebelastning, på den annen side:

1. Dynamikken for premiereserve og premie som vi har beskrevet, bygger på kjønns- og aldersspesifikke beregninger. Slik «må» det være for at forsikringsselskapet skal kunne verdivurdere omfanget av sine pådratte pensjonsforpliktelser, uavhengig av kollektivets sammensetning nå og i framtiden.

2. Kjønn- og aldersnøytral premie er en metode for fordeling av samlet premiekostnad. Metoden får pensjonskostnaden til å *framstå* som kjønn- og aldersnøytral, uten at pensjonskostnaden av den grunn *er* uavhengig av kjønn og alder.

Figur 4.4 Dynamikk for premie og premiereserve uttrykt i mer tekniske termer.







# 5 Mulige produktvalg

---

Vi har i kapittel 4 gjort detaljert rede for prinsipper for oppbygging av pensjonsrettbeholdning, som er bestemmende for den årlige livslange pensjonsutbetalingen, samt system for finansiering av denne pensjonsrettbeholdningen. Finansieringssystemet er betydelig mer komplisert.

Vi har også spesifikt diskutert det sentrale prinsippet om kjønnsnøytralitet i et finansieringssystem. Kjønnsnøytralitet i «begge ender» innebærer at innskudd eller opptjenings-sats skal være lik for kvinner og menn, den årlige pensjonen skal også være den samme uansett kjønn (alt annet likt), og også den premien som skal betales inn, skal være den samme uansett kjønn (alt annet likt). Det er denne premienøytraliteten og ivaretagelsen av denne i ny pensjonsmodells finansieringssystem som er den krevende delen.

Med dette som grunnlag skal vi i dette kapitlet gjøre to ting. Vi skal

1. diskutere behov for endringer i dagens lovregulering for privat livsforsikring (5.1)
2. presentere og diskutere alternative produktmuligheter for ny offentlig tjenestepensjon, gitt forutsetningen om at de ansatte skal ha den samme pensjonen uansett, og at påslagsmodellens kvalitative kjennetegn skal ivaretas (5.2)

## 5.1 Endringsbehov i gjeldende lovregulering

Utgangspunktet er som nevnt at ny produktmodell for offentlig tjenestepensjon skal ivareta påslagsmodellen og dens kvalitative kjennetegn. Vi stiller på dette grunnlag spørsmål om det da vil være endringsbehov i forsikringsvirksomhetsloven (FVL) og i regelverket for de private tjenestepensjonene (LOT; LOF; LOI).

### 5.1.1 Forsikringsvirksomhetsloven (FVL)

Et viktig kjennetegn ved påslagsmodellen er at den skal være alders- og kjønnsnøytral «i begge ender». Med dette mener vi at både det årlige påslaget skal fastsettes alders- og kjønnsnøytralt, og at omregningen av PRB-saldo til

livsvarig alderspensjonsytelse ved pensjonsuttaket skal være kjønnsnøytralt (og da operativt ved at PRB-saldoen divideres på folketrygdens delingstall for aktuelt fødselsår og alder ved pensjonsuttaket).

Så vidt vi har kunnet se, er det ikke sagt uttrykkelig i ASD (2015) at tilsvarende alders- og kjønnsnøytralitet skal gjelde også for finansieringen/premiebetalingen. Gitt de tradisjoner man har for utjevningsbasert finansiering av offentlig tjenstepensjon, og arbeidslivspartneres kjente syn på dette spørsmålet, synes det rimelig å legge til grunn alders- og kjønnsnøytral premiebelastning som et absolutt produktkrav for påslagsmodellen.

I henhold til FVL § 3-3 femte avsnitt punkt a er et forsikringssselskap pålagt å benytte premietariffer med «[...] premier (som) vil stå i et rimelig forhold til den risiko som overtas og de tjenester som ytes». Slik vi har diskutert i kapittel 4.2, vil det være i strid med dette prinsippet å benytte en premietariff for finansiering av alderspensjon som er alders- og kjønnsnøytral.

Som et unntak fra dette hovedprinsippet åpner kapittel 5 i FVL for «fellesordning for premieberegning». For slike fellesordninger er det nettopp et karakteristisk kjennetegn at kollektivets samlede premiekostnader fordeles mellom individene i kollektivet på en annen måte enn det som er kostnadsriktig for «[...] den risiko som overtas [...]». Spesifikt ser man bort fra alder og kjønn, som er kriterier for å oppnå kostnadsriktighet, og utjevner i stedet med lønn/pensjonsgrunnlag og/eller premiereserve som fordelingsnøkler.

Imidlertid gjelder unntaket kun for ytelsesbasert foretakspensjon, og det kan derfor neppe gjøres gjeldende for finansiering av påslagsmodellen. For at foretak som opererer innenfor FVL, det vil si både KLP, øvrige livsforsikringssselskaper og pensjonskasser, skal kunne tilby påslagsmodell, må det følgelig komme bestemmelser i FVL som åpner for «fellesordning» også for denne produktkategorien. Og det er vanskelig å se annet enn at det bør gjelde konkurransemessig nøytralitet, i betydningen at det regulatoriske grunnlaget her vil være det samme for alle foretak.

Uten å ha gjort en uttømmende vurdering er inntrykket at andre endringer som det kan være behov for, er langt mindre grunnleggende enn det som har med «fellesordning» å gjøre. Vi går derfor ikke mer detaljert inn i dette spørsmålet.

### **5.1.2 Produktlovene for privat tjenstepensjon (LOT, LOF, LOI)**

På helt overordnet nivå er det noen grunnleggende forskjeller mellom de kvalitative kjennetegnene for privat tjenstepensjon på den ene side og offentlig tjenstepensjon på den annen side. Dette gjelder for det første

håndteringen av fratrådtes pensjonsrettigheter, det vil si reguleringen av såkalte oppsatte rettigheter, og for det andre håndteringen av kjønnsnøytraliteten i aktiv opptjening, det vil si at kvinner og menn skal ha samme opptjening til tross for at kvinner har lengre forventet levetid enn menn.

Når det gjelder privat tjenstepensjon, er grunnprinsippet at når en arbeidstaker fratrer før pensjonsuttak, skal arbeidstakeren meldes ut av den kollektive pensjonsordningen og få en individuell pensjonsrett. Denne individuelle pensjonsretten er basert på at opptjent pensjonsrett skilles ut og tilordnes medlemmet direkte. For ytelsesbasert pensjon uttrykkes denne pensjonsretten som en framtidig alderspensjonsytelse, og den sikres i en fripolise. Opptjent pensjonsrett i innskuddspensjon og hybrid består av den akkumulerte saldoen/beholdningen, som sikres ved utstedelse av pensjonskapitalbevis (innskuddspensjon) eller pensjonsbevis (hybrid). Når en arbeidstaker meldes ut av pensjonsordningen og får med seg fripolise, pensjonskapitalbevis eller pensjonsbevis, etableres det et direkte avtale- og pensjonsforhold mellom det enkelte medlem på den ene side og pensjonsleverandøren på den annen side. Arbeidsgiver er ikke part i dette avtaleforholdet og har ikke lenger noen pensjonsforpliktelser, verken overfor den tidligere arbeidstakeren eller overfor pensjonsleverandøren.

Denne framgangsmåten for å fastsette og håndtere fratrådtes rettigheter står i klar kontrast til hvordan rettighetene for fratrådte arbeidstakere fastsettes i offentlig (ytelsesbasert) tjenstepensjon, slik dette også forutsettes opprettholdt for påslagsmodellen. Fratrådte arbeidstakere er fortsatt tilknyttet den kollektive pensjonsordningen de hele tiden har vært medlem av, gjennom en oppsatt pensjonsrett. Det å slutte i jobb medfører altså ikke at man meldes ut av pensjonsordningen, men at medlemskapet går over fra å være «yrkesaktivt» til oppsatt. Oppsatt pensjon som man da får rett til, reguleres i takt med alminnelig lønnsutvikling (dvs. G) fram til pensjonsuttak. I påslagsmodellen vil slik regulering innebære at den opparbeidede PRB-saldoen blir «vedlikeholdt» med G-regulering fram til pensjonsuttaket finner sted.

Ivaretagelse av påslagsmodellens håndtering av opptjente pensjonsrettigheter for fratrådte arbeidstakere er da åpenbart ikke mulig å praktisere innenfor produktlovene for privat tjenstepensjon.

I dagens offentlige tjenstepensjon er det kjønnsnøytralitet «i begge ender» ved at opptjeningen av rettigheter og utbetalt pensjon er den samme for kvinner og menn, alt annet likt, og at kvinners merkostnad relativt til menn på grunn av lengre forventet levetid (utbetalingstid) utlignes gjennom fellesordningen for premieberegning.

I privat tjenstepensjon har normalt innskuddspensjon tidsbegrenset utbetalingstid og er kjønnsnøytral i den forstand at både innskuddsprosent og

utbetalt pensjon er den samme for kvinner og menn, alt annet likt, men ikke-kjønnsnøytral ved at kvinner etter at pensjonsutbetalingen opphører, har en lengre gjenværende levetid uten denne pensjonsinntekten. Dersom en innskuddspensjon omregnes til livslang pensjon, vil årlig utbetalt pensjon være lavere for kvinner enn menn grunnet ulik forventet gjenværende levetid. I private ytelsespensjoner er premiebetalingen basert på den ansattes kjønn, lønn, tjenestetid og alder. Årlig livslang pensjon er per definisjon den samme for kvinner som for menn (alt annet likt). Forskjellen i forventet utbetalingstid (basert på tariffen K2013) resulterer i høyere premie for kvinner enn for menn (alt annet likt). Foretakspensjonsloven gir adgang til fellesordninger innenfor konsern og gjør det mulig å utligne denne kjønnsforskjellen ved bruk av gjennomsnittpremieprinsippet.

For hybriden uttrykker tjenstepensjonsloven at årlig livslang pensjon skal være lik for kvinner og menn og er således kjønnsnøytral i sluttenden. På grunn av ulik forventet levetid må det innbetales et høyere innskudd (i den aktive opptjeningen) for kvinner enn for menn for å finansiere denne kostnadsforskjellen. I praksis er kvinnetillegget gjerne i størrelsesorden 15 prosent. Det er ikke adgang til fellesordninger<sup>4</sup> i hybridregelverket, slik at ordningen i sin form og konstruksjon ikke er kjønnsnøytral «i begge ender».

Så langt i dette kapitlet har vi vist at ivaretagelse at enkelte av påslagsmodellens kvalitative kjennetegn ikke kan ivaretas innenfor nåværende lovgivning. I resten av dette kapitlet skal vi derfor diskutere om og eventuelt hvordan disse kjennetegnene ved påslagsmodellen kan ivaretas av tilpasninger i de private tjenstepensjonslovene. Vi forutsetter som nevnt i forrige kapittel at nødvendige tilpasninger vil bli gjort i forsikringsvirksomhetsloven.

## **5.2 Nye mulige produktregimer for offentlig tjenstepensjon**

### **5.2.1 En kort første presentasjon av produktmodeller og en konklusjon**

Samlet sett er det fem alternative produktregimer for ny offentlig tjenstepensjon, hvor forutsetningen har vært at ny pensjonsmodell i det aller vesentligste skal inneha de kvalitative kjennetegnene som påslagsmodellen

---

<sup>4</sup> Hippe og Steen (2017) diskuterer problematikk rundt fellesordninger og system for premieberegning.

representerer. Som vi allerede har konkludert med, er det ikke mulig at nytt produkt med disse kjennetegn og egenskaper kan produseres innenfor rammen av en uendret LOF og en uendret LOT med begrunnelse i håndteringen av oppsatte rettigheter og manglende kjønnsnøytralitet.

Vi står dermed igjen med tre mulige produktregimer som vi skal diskutere i det etterfølgende. Vi skal i kapittel 7 oppsummere noen viktige konklusjoner og diskutere produktregimene med utgangspunkt i noen sentrale variabler eller spørsmål, hvis avklaring kan få avgjørende betydning for om de private pensjonsleverandørene finner det kommunale tjenstepensjonsmarkedet i et nytt produktregime interessant å delta i, og dermed hvordan konkurransesituasjonen i dette markedet vil kunne bli.

De aktuelle produktregimene er

- påslagsmodellen «i rendyrket form», det vil si slik den er presentert i ASD (2015) og nedfelt i en egen *påslagslov*
- et tilpasset regelverk i lov om tjenstepensjon (LOT), det vil si hybridregelverket, som åpner for *fellesordninger*
- en revidert foretakspensjonslov hva gjelder *engangsbetalt alderspensjon*

Vi diskuterer modellene hver for seg i avsnittene 5.2.3–5.2.5, og ut fra disse diskusjonene presenterer vi denne konklusjonen: *Alle produktmodellenes finansieringssystem lar seg håndtere på en slik måte at de private pensjonsleverandørene kan delta i en konkurranse om leveranse til kommuner og fylkeskommuner. Håndteringen av oppsatte rettigheter til fratrådte arbeidstakere og opptjente rettigheter ved omdanning fra dagens offentlige tjenstepensjon til ny modell innebærer imidlertid særlige utfordringer. Kjønnsnøytralitet lar seg håndtere i alle modellene, men gjennomføres noe ulikt.*

Først skal vi omtale noen viktige problemstillinger som vil være felles for alle produktmodellene.

### **5.2.2 Noen felles problemstillinger for alle pensjonsmodellene**

De problemstillingene som vil gjelde alle produktvariantene, omfatter *overføringsavtalen* mellom Statens pensjonskasse og øvrige leverandører av offentlig tjenstepensjon (og dermed oppsatte rettigheter for fratrådte arbeidstakere), *opptjente rettigheter ved omdanning* fra dagens offentlige tjenstepensjon til ny ordning, *infrastrukturproblematikk* og spørsmålet om *kapitalkrav, diskonteringsrente og levealdersgaranti*.

For det første: Overføringsavtalen mellom Statens pensjonskasse og øvrige leverandører av offentlig tjenstepensjon fastsetter regler for ivare-

takelse av den enkeltes opptjening av pensjonsrettigheter på den ene side og refusjon av kostnader mellom pensjonsordninger på den annen side. Den som utbetaler pensjonen til den enkelte, beregner pensjonen etter de regler som gjelder for denne pensjonsordningen, og er basert på samlet pensjons-givende tjenestetid i offentlig sektor (summen av tjenestetid i alle offentlige ordninger i løpet av yrkeskarrieren). Den pensjonsordningen som utbetaler pensjonen, får refundert et beløp fra de øvrige ordningene som den enkelte har vært medlem av, basert på de bestemmelser som gjelder for den pensjonsretten som er opptjent i de ordningene som skal refundere kostnader til utbetalende ordning. For arbeidstakere som har opptjening hos flere fylker/fylkeskommuner, forblir den opptjente pensjonsretten hos hver enkelt kommune sin leverandør. Totaliteten i samlet pensjonsopptjening ivaretas gjennom overføringsavtalen, som vi legger til grunn at kan videreføres uavhengig av hvilken pensjonsmodell som velges, og således håndteres disse rettighetene uten reguleringsrisiko for leverandørene. De oppsatte rettighetene antas som i dagens ordning å fortsette sitt medlemskap i den kollektive ordningen. Disse rettighetene skal G-reguleres fram til uttak, og løpende pensjoner reguleres med G-0,75 prosent, og det er kommunen/fylkeskommunen som har det økonomiske ansvaret for å finansiere kostnaden ved disse reguleringsforpliktelsene, gjennom betaling av reguleringspremie i takt med at reguleringsreguleringene materialiserer seg.

Helt konkret: En videreføring av overføringsavtalen etter overgang til ny modell vil forutsette at det utvikles regler og systemer for fastsettelse av samlet pensjon med ytelsesbasert opptjening fra tidligere offentlig arbeidsforhold hos leverandør A og opptjening i ny pensjonsmodell fra nytt offentlig arbeidsforhold hos leverandør B. Samvirkningen mellom leverandør A og leverandør B som overføringsavtalen her bygger på, må kunne gjøres gjeldende på tilsvarende vis når det er opptjening hos én og samme offentlige arbeidsgiver som står bak den ytelsesbaserte opptjeningen hos leverandør A og den nye opptjeningen hos leverandør B. Derfor bør det ikke være tekniske hindre som står i veien for å legge til rette for at kommuner/fylkeskommuner kan avtale slik todelt løsning for levering av den samlede pensjonsopptjeningen.

For det andre: Hvordan man kommer til å håndtere historisk opptjente pensjonsrettigheter ved omdanning fra dagens ordning til ny modell, kan få en avgjørende betydning for om livselskapene finner påslagsproduktet interessant nok. Det må nødvendigvis lages overgangsregler i et nytt system. Det må fastsettes hvilke årskull som skal omfattes av ny modell i sin helhet, og eventuelt hvilke årskull som skal fortsette opptjening i dagens ordning. Årskullene imellom skal da omfattes av både gamle og nye regler, og både

innretningen av overgangsreglene for disse samt varigheten må konkretiseres.

Skal det legges til rette for at disse historiske opptjeningene kan håndteres i et eget system hos KLP eller egen pensjonskasse som har vært leverandør av avviklet ytelsesordning, samtidig som kommunen/fylkeskommunen inngår avtale med ny leverandør som omfatter framtidig opptjening av pensjonsrettigheter i ny modell? En slik todelt leveranse av tidligere ytelsesbasert opptjening og framtidig påslagsbasert opptjening hver for seg vil isolert sett stimulere konkurransen i det kommunale tjenstepensjonsmarkedet. Et krav om at samlet pensjonsopptjening skal ivaretas av én og samme leverandør, kan således gjøre det lite attraktivt for de private leverandørene og dermed kunne være et hinder for konkurransen i markedet.

For det tredje: Pensjonsleverandørenes produksjonsteknologi og IT-systemer er naturlig nok etablert og utviklet etter gjeldende produkt- og leveranseregulering. Innføring av ny pensjonsmodell i offentlig sektor vil nødvendigvis kunne føre til nye investeringer i IT-løsninger. Når det gjelder påslagsmodellen, kan vi ikke si mer enn at det må påregnes betydelige investeringer så lenge modellen ikke er nærmere konkretisert.

Når det gjelder LOT som fellesordning, er det to leverandører som i dag tilbyr LOT, og som da forutsetningsvis har operative IT-løsninger for forvaltning av slike pensjonsporteføljer. Imidlertid er skyggekontotematikken (se kapittel 5.2.4 om dette) ikke ivaretatt, og dette er heller ikke utjevningsbasert finansiering. Det vil derfor ventelig bli betydelige investeringer for å få på plass slik funksjonalitet.

Når det gjelder tilpasset engangsbetalt foretakspensjon, finnes IT-løsninger for LOF-ordninger hos alle aktuelle leverandører, men så vidt vi vet, finnes det ikke løsninger for den engangsbetalte varianten. Ventelig vil det også her bli betydelige investeringer for å få på plass slik funksjonalitet.

Uansett er det ingen leverandører som kan benytte sine IT-løsninger «as is», og investeringene vil måtte bli betydelige uansett modell.

Investeringskostnadene i ny infrastruktur og IT-løsninger kan potensielt utløse en beslutning fra de private livselskapene til syvende og sist om ikke å ville levere produktet, mens KLP antas vil være nødt til å levere produktet. Det kan også føre til at kommuner og fylkeskommuner med pensjonskasse vil kunne søke andre løsninger enn å ha egne kasser. Dette vil med andre ord bety at kassene enten kan lage felleskasse sammen med andre kommuner/fylkeskommuner eller legge ned kassen og melde seg inn i KLP. Det siste vil i så fall begrense konkurransen i det kommunale markedet i enda større grad.

For det fjerde: Pensjonsleverandørene er underlagt kapitalkrav for forvaltning av sine pensjonsporteføljer. Størrelsen på kapitalkravet bestemmes av

porteføljens iboende tapsrisiko ved et «alt går galt samtidig»-scenario som man kan tenke seg at inntreffer i gjennomsnitt hvert 200. år. Livsforsikrings-selskaper er underlagt et felles EU/EØS Solvens II kapitalkrav. Solvens II gjelder ikke for pensjonskasser, men Finansdepartementet har foreslått at tilsvarende krav gjøres gjeldende også for dette segmentet. For planleggingsformål synes det derfor realistisk å ta innover seg at kapitalkrav for pensjonskasser vil komme.

I praksis er det pensjonsprodukter som innebærer garantier, enten avkastningsgarantier eller forsikringsgarantier eller en kombinasjon, som gir opphav til betydelige kapitalkrav. Særlig godt kjente eksempler er ytelsesbaserte pensjonsforpliktelser med langsiktige avkastningsgarantier og levetidskalkyler som kan ha virket realistiske og lite risikable da de ble gitt, men som over tid har utviklet seg til å bli svært krevende å innfri.

Kapitalkravet skal reflektere pensjonsleverandørens samlede tapsrisiko i krisescenariet, det vil si finansiell risiko, forsikringsrisiko og operasjonell risiko. Finansiell risiko vil vanligvis være en dominerende risikofaktor, og under markedsforholdene som har vært rådende de senere år, har dette gjort seg gjeldende i særlig stor grad. Det er her særlig tale om de utfordringene det innebærer at risikofri rente har ligget svært lavt, i perioder så lavt at den ikke har vært tilstrekkelig til å innfri avkastningsgarantien som pensjonsleverandøren har stilt overfor kundemidlene.

Går man noe lenger tid tilbake, bidro forsikringsrisikoen mer vesentlig i det totale risikobildet enn i dag. Bakgrunnen var en systematisk undervurdering av levetidsutsikter og levetidsrisiko og tilsvarende underfinansiering i de avsatte premiereservene for alderspensjon. Etter innføring av beregningsgrunnlaget K2013 med virkning fra og med 2013 og den oppreserveringen som denne nye og forsterkede tariffen førte med seg, er dette risikoforholdet (forutsetningsvis) bøtt på.

For et gitt pensjonsprodukt har pensjonsleverandøren mulighet til å påvirke kapitalkravet, og da mest åpenbart ved å innrette seg slik at det å innfri pensjonsforpliktelsen ikke innebærer uforholdsmessig høy risiko. For å oppnå dette må pensjonsleverandøren utforme sine tariffer for garanterte produkter slik at premie og premiereserve holdes på et forsvarlig og tilstrekkelig høyt nivå. Avkastningsgarantien må ikke settes for høyt, og levetidsutsiktene for nåværende og framtidige alderspensjonister må vurderes på et tilstrekkelig høyt nivå.

Hvorvidt levering av påslagsmodell for livsforsikringsselskaper og pensjonskasser forankres i egen påslagslov, i tilpasset LOT som fellesordning eller i en revidert foretakspensjonslov hva gjelder engangsbetalt foretakspensjon, har i seg selv ikke stor betydning for pensjonsleverandørens risiko



ved å innfri pensjonsforpliktelsen. Som vi skal se, er den økonomiske realiteten i alle modeller at finansieringssystemet må rettes inn mot ivaretagelse av en nærmere bestemt opptjent pensjonsrett til enhver tid. Det er altså tale om en ytelsesbasert pensjonsopptjening, hvor standard pensjonsfinansiering som kjent bygger på avkastningsgarantier og levetidsutsikter.

Det at pensjonsleverandøren benytter eget delingstall for beregning av premie og premiereserve til sikring av alderspensjonsytelsen, samtidig som folketrygdens delingstall inngår for å beregne pensjonsytelsen, kan gjøre det naturlig å se hen til iboende «garanti» i folketrygdens delingstall. Det er forventet gjenstående levetid for en tilfeldig valgt person i en gitt alder og et gitt fødselskull som skal gjenspeiles i folketrygdens delingstall, og da vektet slik at virkingen av underreguleringen på 0,75 prosent p.a. også er innarbeidet. Det inngår altså ingen diskontering, som alternativt kan uttrykkes som at det diskonteres med rente 0 prosent p.a. Dette tilsvarer en årlig avkastningsgaranti på 0 prosent.

Hvis man lar dette være veiledende, kan avkastningsgaranti 0 prosent p.a. være et mulig utgangspunkt også for pensjonsleverandørens avkastningsgaranti. Med et slikt utgangspunkt vil man oppnå at delingstallene henholdsvis i folketrygd og for pensjonsleverandøren er av sammenlignbar størrelsesorden, men likevel slik at pensjonsleverandørens er noe høyere (på grunn av forventninger om lengre levetid).

Produktregulering kan tenkes utformet med særlige bestemmelser om avkastningsgaranti og levetidsutsikter i leverandørens tariff. Eller man kan velge å la de generelle rammene på dette området være tilstrekkelig styrende og overlate til leverandørene å tilpasse seg innenfor disse rammene, noe det er lite tradisjon for. Vurderingene her vil i stor grad dreie seg om pensjonspolitiske spørsmål, som det vil falle utenfor rammen her å gå inn i.

### **5.2.3 Påslagsmodell i ny påslagslov: dens finansieringsmetodikk**

Vi antar som et første utgangspunkt at påslagsmodellen utformes slik den er presentert i ASD (2015) og nedfelles i en egen lov, her kalt påslagslov. En slik løsning innebærer at ny offentlig tjenstepensjon vil bli regulert i en ny lov og vil kreve endringer i dagens lov om Statens pensjonskasse og som følge av dette også en revisjon av hovedtariffavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene. Det legges til grunn at en revidert tariffavtale viderefører en nøytral ordlyd om leverandørforholdet, slik at det vil bli opp til hver enkelt leverandør om de vil ønske å levere produktet, samt at overføringsavtalen videreføres.

Vi diskuterer ikke hvordan en ny påslagslov rent juridisk kan utformes. Vi diskuterer forhold knyttet til den enkeltes pensjonsrettopptjening (PRB) og den finansieringen som skal ligge bak denne opptjeningen, og som skal være i tråd med forsikringsvirksomhetslovens bestemmelser om «fullt finansiert til enhver tid». Det er dette som er kjernen, det vil si hvordan påslagsmodellen vil kreve et finansieringssystem (innenfor et kjønnsnøytralt regime) som igjen kan avgjøre hvor interessant produktet vil være for pensjonsleverandørene. Vi vil her presisere at det ikke bare er produktets utforming og finansieringsløsningen som vil påvirke leverandørspørsmålet. Det gjelder også som nevnt hvordan man kommer til å håndtere overgangsregler fra dagens til nytt system og oppsatte rettigheter/overføringsavtale. Vi skal først drøfte finansieringssystemet i en påslagsmodell.

I kapittel 4.1 ga vi en uttømmende beskrivelse av PRB-dynamikken og hvordan denne dynamikken leder fram til en PRB-saldo ved pensjonsuttak. I sin tur bestemmer denne saldoen en livsvarig alderspensjonsytelse.

PRB-dynamikken avgjør det enkelte medlems pensjonsrettighet (slik det også ligger innbakt i navnet), den løser ikke spørsmålet om hvordan pensjonsrettighetene skal finansieres. Det alders- og kjønnsnøytrale «tilskuddet» som tilføres PRB, samsvarer ikke med den alders- og kjønnsnøytrale premien som er nødvendig for å finansiere pensjonsrettighetene som tilskuddet gir opphav til. Her har vi bevisst satt tilskuddet i anførselstegn, for å poengtere at PRB-saldoen er virtuell, som det ikke står reelle formuesverdier bak. Satt på spissen kan vi tenke på PRB-saldoen som en ren hjelpestørrelse med det formål å inngå i et regnestykke som har årlig alderspensjonsytelse som endelig resultat.

For å få finansiering basert på forsikringstekniske prinsipper til å gå opp må vi da i tillegg til PRB-saldoen innføre en egen finansieringssaldo. Sistnevnte saldo leder fram til slik dynamikk for premie og premiereserve som vi har beskrevet i kapittel 4.2.

For operasjonaliseringen av dynamikken knyttet til premie og premiereserve blir da spørsmålet: Hvordan etableres forbindelsen mellom PRB-saldoen og premiereserven? PRB-dynamikken står på egne ben, uavhengig av finansieringen.<sup>5</sup> Premiereserven, på den annen side, har i seg selv ikke tilstrekkelig informasjon til å stå på egne ben, ved at kravet til premiereserve bygger på informasjon utover premiereservens retrospektivt bestemte utvikling (basert på historikk). Den grunnleggende forbindelseslinjen blir da at

---

5 Gjennom sin retorprospektive natur er informasjon om historikk tilstrekkelig til ajourføring av saldo til enhver tid.

informasjonen som skal benyttes for å bestemme kravet til premiereserve, hentes fra eller utledes fra PRB-saldoen.

Når dette skal konkretiseres, må vi tenke oss PRB-saldoens rettighetsbestemmende funksjon noe utvidet. I utgangspunktet skal PRB ende opp i en alderspensjonsrettighet ved pensjonsuttak. Men for finanseringen, og for øvrig også i rettighetsmessig forstand, må vi i tillegg ivareta at man til enhver tid skal ha forsikringsmessig dekning for (et estimat for) en opptjent pensjonsrettighet. Vi må altså ha en framgangsmåte for til enhver tid å kunne utarbeide et estimat for opptjent pensjonsrettighet, gitt PRB-saldoen på aktuelt tidspunkt. Framgangsmåten vil typisk kunne være slik:

1. Ta utgangspunkt i PRB-saldoen på beregningstidspunktet.
2. Regn med at PRB-saldoen øker med nye tilskudd på dagens (nominelle) nivå, men uten lønnsregulering, fram til tidspunktet for pensjonsuttak. PRB-saldoen inklusive denne økningen tas som uttrykk for estimat for projisert PRB-saldo på uttakstidspunktet. Med «projisert» menes at virkningen av antatt framtidig pensjonsopptjening fram til pensjonsuttak er innarbeidet (som om framtidig opptjening blir på dagens nominelle nivå).
3. Estimer folketrygdens delingstall for aktuelt fødselsår og aktuell uttaksalder. I praksis kan man her ventelig basere seg på NAV sine offisielle prognoser for framtidige delingstall.
4. Divider estimat for projisert PRB-saldo på uttakstidspunktet med estimert delingstall på uttakstidspunktet.
5. La resultatet fra regnestykket i punkt 4 uttrykke projisert alderspensjonsrettighet på beregningstidspunktet. Igjen presiserer vi at hensikten med å omtale alderspensjonsrettigheten som projisert er å understreke at virkningen av antatt framtidig opptjening er del av denne pensjonsrettigheten.
6. Regn ut en opptjent alderspensjonsrettighet som en forholdsmessig opptjent andel av den projiserte pensjonsrettigheten i 5. Med forholdsmessig opptjent andel mener vi her mer presist en brøk hvor vi i telleren har den tiden som ansettelsesforholdet/medlemskapet har vart, og i nevneren har samlet mulig tjenestetid regnet fra ansettelsen/opptaket til pensjonsuttaket.

En annen framgangsmåte, som kan være et nærliggende alternativ, er å benytte gjeldende PRB-saldo på beregningstidspunktet mer direkte for fastsettelse av opptjent pensjon. I hovedsak vil dette tilsvare å hoppe over punkt 2 i oppstillingen over, og framgangsmåten blir da i stedet slik:

1. Ta utgangspunkt i PRB-saldoen på beregningstidspunktet.
2. Estimer folketrygdens gjeldende delingstall for aktuelt fødselsår og aktuell uttaksalder og *gjeldende per beregningstidspunktet*. Her kan man starte med tilsvarende delingstall gjeldende per uttakstidspunktet og så trekke ut virkningen av forventet overlevelsesevinst fra beregningstidspunktet til uttakstidspunktet.
3. Divider PRB-saldo på beregningstidspunktet med estimert delingstall gjeldende per beregningstidspunktet.
4. La resultatet fra regnestykket i punkt 3 uttrykke opptjent alderspensjonsrettighet på beregningstidspunktet.

For å fastsette premiereservekravet er det siste leddet å beregne den forsikringstekniske kontantverdien av den opptjente alderspensjonsrettigheten. Vi viser da til den generelle diskusjonen i kapittel 4.2, hvor vi har drøftet metodespørsmål som da må ivaretas. Med dette er alle komponenter på plass for at premie- og premiereservedynamikken skal utgjøre en «lukket krets». Denne dynamikken representerer da et finansieringssystem som er avledet av og dermed konsistent med PRB-dynamikken.

Gitt denne noe tekniske gjennomgangen av finansieringsmetodikken i påslagsmodellen skal vi nå gå over til å diskutere hvilke konsekvenser påslagsmodellen, med dens produktutforming og finansieringssystem, vil ha for de ulike aktørene. Med aktører mener vi ansatte, kommuner/fylkeskommuner som arbeidsgivere og KLP, pensjonskasser og livselskaper som produktleverandører.

For de ansatte gir påslagsmodellen et relativt forutsigbart pensjonsnivå med kalibrerte (gjennomsnitts-)premier. Man kan selvsagt ikke vite hva det eksakte pensjonsnivået en gang i framtiden kommer til å bli, men de faktorene som medvirker til å bestemme nivået i tillegg til opptjeningssatsen (lønnsregulering av opptjening og levealdersjusteringsmekanisme/delingstall), må antas å være rimelig forutsigbare. For kommunene og fylkeskommunene vil dagens finansieringssystem i det vesentligste videreføres, med ordinære årspremier og reguleringspremier og tilleggspremier for å sikre fullfinansiering av pensjonsrettighetene til enhver tid, herunder oppregulering av oppsatte rettigheter til fratrådte arbeidstakere.

For livselskapene blir det et spørsmål om påslagsmodellen og den finansieringsmodellen som følger av denne, herunder om håndteringen av oppsatte rettigheter og opptjente rettigheter ved omdanning, framstår som interessant nok til at de beslutter å gå inn i dette markedet. For pensjonskassene blir det et spørsmål om kasseløsningen skal videreføres, eller om kommunens eller fylkeskommunens pensjonsordning i stedet skal settes ut til et livselskap. KLP har i realiteten ikke noe valg i det de vil bli nødt til å levere påslagsproduktet.

Kjønnsnøytraliteten også for premiebetalingen i påslagsmodellen krever at det åpnes for adgang til fellesordninger.

#### **5.2.4 Fellesordning i LOT**

Vi har så langt hatt som premiss at påslagsmodellens kvalitative krav skal være ivarettatt helt og fullt. Her skal vi se på hva det vil innebære å fravike denne forutsetningen noe, og i stedet ta som utgangspunkt ivaretagelse av påslagsmodellens formål og i hovedsak også dens kvalitative krav.

Vi understreker at denne betraktningen gjøres på helt overordnet nivå, og at en lovendring i LOT som skisseres i det følgende, må gis et langt mer konkret innhold.

Som vi har vist, er fellesordninger i dag kun tillatt i foretakspensjonsloven, det vil si for ytelsespensjoner, og ikke i hybridregelverket. Fellesordning innebærer at det innenfor hvert kollektiv (dvs. alle ordninger hos hver enkelt leverandør og kassene) skjer en gjennomsnittsberegning av premier, slik det i dag gjøres i offentlig tjenestepensjon.

Hvis vi fokuserer utelukkende på pensjonsopptjeningen og pensjonsytelsen som påslagsmodellen skal lede fram til, kan dette langt på vei replikeres i en hybrid tjenestepensjonsordning. Nøkkelen til å få dette til å gå opp ligger i at pensjonsleverandøren må basere seg på sitt eget delingstall (K2013), og ikke folketrygdens delingstall, når pensjonsbeholdning skal omregnes til livsvarig alderspensjon ved pensjonsuttak. Så må også hybridplanens *innbetalingssatser* tilpasses slik at man forventningsmessig vil oppnå samme pensjonsytelse som med påslagsmodellens *opptjeningssatser* og folketrygdens delingstall.

På dette overordnede nivået må vi tenke oss en helt ordinær hybridmodell med en finansiering som er «kjønnsnøytral i begge ender». Dette er en egenskap som ikke er overensstemmende med påslagsmodellens formål og kjennetegn. Da blir et neste spørsmål om man kan tenke seg en modifikasjon av hybridens finansiering som i stedet er «kjønnsnøytral i begge ender». Vår

konklusjon er at dette kan være et sentralt element i å få en hybridvariant til å fungere.

Vi har drøftet spørsmålet om utjevningsbasert finansiering i kapittel 4.2, og da som et allment tema uavhengig av pensjonsmodell. Ut fra dette kan vi konstatere at utjevningsbasert finansiering kan være en mulighet for hybrid fellesordning, det vil si med medlemmer fra flere ulike arbeidsgivere i samme utjevningsfelleskap. Det vil da være med slike begrensninger som kan følge av kapittel 4.2, særlig når det gjelder håndtering av leverandørens risiko for å bomme på utjevningsfelleskapets alders- og kjønns sammensetning.

Med en slik (tenkt) utforming vil det enkelte medlems påslagssaldo tilsynelatende også få virkning som pensjonsrettssaldo. Pensjonsleverandøren må likevel fortsatt sikre finansiering av en kostnadsriktig premieserve, uten at oppbygningen av premiereserve behøver å være synlig for medlemmene (eventuelt også for arbeidsgiver). Man kan da si at premiereserven går over til å bli en bakenforliggende «skyggekonto», da slik at sum av påslagssaldo er lik sum av premiereserve til enhver tid.

Hva vil det så bety for ansatte, kommuner/fylkeskommuner og leverandører at ny modell for offentlig tjenstepensjon forankres i et modifisert hybridregelverk med fellesordninger og gjennomsnittspremier (innbetalingssetter) for å sikre kjønnsnøytraliteten i «begge ender»? Som for påslagsmodellen i ren form vil de ansatte oppnå et relativt forutsigbart pensjonsnivå. Forskjellen vil i hovedsak knytte seg til ulikhet mellom påslagsmodell og hybridmodell ved bruk av henholdsvis delingstall og selskapenes premietariff (K2013), siden delingstallet gis ved 61 år og forandres senere ikke, mens selskapenes tariff kan endre seg etter 61 år. En annen forskjell knytter seg til tilført dødelighetsarv, som i påslagsmodellen er reflektert i folketrygdens delingstall, mens den tilføres løpende i hybrididen. Betydningen av dette vil for de ansatte være en viss usikkerhet i hybrididen knyttet til mulige endringer i premietariffen etter fylte 61 år og at den kalibrerte innbetalingssatsen i hybrididen må være høyere enn opptjeningssatsen i påslagsmodellen for å gi samme pensjon, alt annet likt, og forutsatt at forsikringsselskapet ikke benytter diskonteringsrente i sin tariff (jf. diskusjonen omkring tabell 4.1). Dette begrunnes også ved at tilført dødelighetsarv er høyere i påslagsmodellen (som reflekterer dødeligheten i hele befolkningen) enn i kollektiv tjenstepensjon (som reflekterer dødeligheten blant yrkesaktive).

I et samfunnsperspektiv kan en fordel med et revidert hybridregelverk være at den relative forskjellen mellom offentlig og privat sektor reduseres, herunder at fristilte offentlig eide foretak lettere kan sammenligne alternative utforminger av tjenstepensjonsordning for sine ansatte. Dette skal vi komme noe tilbake til i kapittel 7. Om vi antar at overføringsavtalen videre-

føres og håndterer oppsatte rettigheter for fratrådte arbeidstakere som i dag for alle produktregimene, vil det avgjørende spørsmålet bli hvordan eventuelle overgangsregler og historisk opptjente rettigheter ved omdanning til ny ordning vil bli håndtert.

### **5.2.5 Engangsbetalt foretakspensjon etter LOF**

I kapittel 5.2.2 konkluderte vi med at sett med en pensjonsleverandørs øyne er den økonomiske realiteten for påslagsmodellen som i en ytelsesordning. Til forskjell fra slike ytelsesordninger som vi er vant til, er imidlertid selve ytelsesdefinisjonen svært intrikat. Det er PRB-saldoens dynamikk gjennom hele opptjeningstiden og dens omregning til en årlig pensjonsytelse som her utgjør ytelsesformelen.

I søken etter et mulig produktregelverk som eventuelt kan innbefatte påslagsmodellen, ledes man da naturlig til LOF. Så blir det neste spørsmålet i hvilken grad LOFs konkrete utforming kan legge til rette for denne særlige varianten av ytelsesordning.

LOF har som hovedprinsipp at man fokuserer på en framtidig pensjonsytelse ved pensjonsuttaket, og at denne skal tjenes opp lineært over hele opptjeningsperioden. Der vi i kapittel 5.2.1 drøftet finansiering av påslagsmodellen, så vi at dette forholdt seg annerledes. Her bestemmes pensjonsprofilen ut fra en mer direkte betraktning av det enkelte års opptjening. Vi tenker da på årlig opptjening som byggeklosser som ved pensjonsuttaket skal settes sammen til å bli den endelige pensjonsytelsen. Dette er i motsetning til standard pensjonsopptjening der første trinn i beregningen er den pensjonen som skal nås ved pensjonsuttaket, mens pensjonsopptjeningen deretter avledes som en forholdsmessig andel av denne.

Innenfor LOFs rammer finnes også produktvarianten engangsbetalt foretakspensjon, som nettopp har som kjennetegn at alderspensjonsytelsen «[...] tilsvarer summen av de pensjonsrettigheter som et medlem etter regelverket hvert år erverver». Når vi har kunnet konstatere eksistensen av denne produktvarianten, må vi bore videre og spørre oss om påslagsmodellens «årlige erverv av pensjonsrettigheter» er eller kan bringes i overensstemmelse med «pensjonsrettigheter som et medlem etter regelverket hvert år erverver». Det avgjørende forholdet blir da hva LOF legger i og åpner opp for som «regelverk». LOFs ordlyd om dette forholdet er «erverver som følge av innbetaling av årlig innskuddspremie tillagt årlig avkastning», med videre henvisning til at planen for årlige innskudd skal være som i LOI. Vi ser da at på dette detaljnivået vil engangsbetalt foretakspensjon avledet av påslagsmodellen ikke være i overensstemmelse med LOF. Man kan ikke utelukke muligheten

for at det er mulig å utforme en innskuddsplan som vil lede fram til LOFs engangsbetalte foretakspensjon med en opptjeningsprofil som har et rimelig samsvar med den som avledes av påslagsmodellen, men rent konstruksjonsmessig vil de to være grunnleggende forskjellige.

Oppsummeringsvis kan vi da konstatere at engangsbetalt foretakspensjon, slik den er definert i LOF, er den produktvarianten blant de som er regulert av produktlovgivningen, som i økonomisk realitet og teknisk konstruksjon ligger tettest opp til påslagsmodellen. Å innpasse alle kvalitative egenskaper for påslagsmodellen i LOF forutsetter likevel at det gjøres tilpasninger i LOF. Hovedgrepet vil da være å åpne for at engangsbetalt årlig ytelsesopptjening kan legges opp i overensstemmelse med det som følger av påslagsmodellens dynamikk, og ikke som nå være begrenset til sikring av rettigheter basert på innskudd som i LOI.

Som for hybridvarianten med fellesordning lar kjønnsnøytralitet «i begge ender» seg også gjennomføre med en tilpasset engangsbetalt alderspensjon etter LOF, og de særskilte utfordringene knyttet til oppsatte rettigheter / overføringsavtalen og rettigheter opptjent ved omdanning til ny modell gjelder også for denne modellen. Håndteringen av de oppsatte rettighetene lar seg løse i en videreført overføringsavtale.



# 6 Hva mener de ulike aktørene?

---

## 6.1 Innledning

Vi har intervjuet arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiver-/interesseorganisasjoner, leverandører og ASD i dette prosjektet. Hensikten med disse intervjuene er å få de ulike aktørenes vurderinger av og synspunkter på både valg av ny modell for offentlig tjenstepensjon og om konkurranse og marked knyttet til leveranse av den framtidige ordningen. Vi har i disse intervjuene lagt til grunn at ny offentlig tjenstepensjon i statlig sektor fortsatt skal være en ufondert ordning administrert av SPK (inkludert ordningen for undervisningspersonell i kommunesektoren), at ordningene i kommunal sektor fortsatt skal være fonderte og åpne for leverandørkonkurranse, og at de særskilte ordningene for sykepleiere og leger og apotekerordningen med flere fortsatt skal administreres slik det gjøres i dag. Med andre ord vil marked og konkurranse på leverandørsiden fortsatt antas kun å gjelde kommunal/fylkeskommunal sektor.

Aktørene ble intervjuet tidlig i prosjektet med utgangspunkt i at produktalternativene i ny offentlig tjenstepensjon er enten påslagsmodell (med referanse til ASD (2015)) eller hybrid tjenstepensjon etter lov om tjenstepensjon (LOT). Vi har i løpet av prosjektet lansert og diskutert alternative produktmodeller (jf. kapittel 5), og vi har derfor ikke spurt aktørene om synspunkter på disse alternativene.

## 6.2 Arbeidstakerorganisasjonene

### Produkt

Arbeidstakerorganisasjonene utarbeidet en felles uttalelse til Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) i et notat datert 23. september 2015, hvor det klart framkommer at organisasjonene foretrekker og sterkt anbefaler en ny

offentlig tjenstepensjon basert på påslagsmodellen og ikke en hybrid ordning etter tjenstepensjonsloven (LOT). Organisasjonene skriver i notatet at «Arbeidstakerorganisasjonene er opptatt av at pensjonsberegningen skal baseres på metoder som gir god forutsigbarhet for pensjonens størrelse», og at ny modell bør ha tilsvarende forutsigbarhet som i folketrygden, og de mener at slik forutsigbarhet kun kan oppnås med en påslagsmodell.

Kjønns- og aldersnøytralitet er et viktig prinsipp for arbeidstakerorganisasjonene, og det vises i notatet til at slik nøytralitet i dagens ordning oppnås gjennom utjevning av premier innenfor forsikringskollektivene. Dette sikrer både lik pensjonspremie for kvinner og menn og lik PRB-saldo og pensjonsytelse gjennom bruk av folketrygdens delingstall. I ny påslagsmodell vil premieinnbetalingene avvike noe sammenlignet med opptjeningssatsen og økningen i pensjonsbeholdningen, siden gjeldende forsikringstariff må legges til grunn. En videreføring av premieutjevningen sikrer en videre kjønns- og aldersnøytralitet.

Siden hybridene har høyere premier for kvinner enn menn, brytes prinsippet om kjønnsnøytrale premier, og dette er en viktig grunn til at organisasjonene i notatet ikke går inn for hybridene. De peker på at pensjonsberegningen blir nøytral i påslagsmodellen uavhengig av hvem som leverer produktet, men ikke i hybridene (slik dagens regler er utformet). Dette er et viktig prinsipp for arbeidstakersiden. Det framheves også at en videreføring av overføringsavtalen mellom SPK og øvrige leverandører er lettere å gjøre i påslagsmodellen enn i hybridordningen, og dermed at mobilitet innen offentlig sektor for den enkelte ikke får pensjonsmessig betydning i påslagsmodellen.

Arbeidstakerorganisasjonene gir i notatet støtte til ASD som har lagt til grunn en garantert regulering av opptjening og løpende pensjoner og det at en slik garanti ikke vurderes som mulig innenfor rammen av tjenstepensjonsloven og hybridordningen. Det pekes her særlig på at arbeidsgiver i hybridene ikke har reguleringsansvar for opptjente rettigheter i pensjonsbevisene (dvs. ved fratreden og utmelding av ordningen). I påslagsmodellen får oppsatte rettigheter samme garanterte regulering (med alminnelig lønnsvekst) som aktivt medlemskap i ordningen.

Arbeidstakerorganisasjonene var i notatet fra september 2015 klare i sin holdning til og anbefalinger om at det videre utredningsarbeidet må baseres på påslagsmodellen.

I intervjuene av organisasjonene som ble gjennomført i juni og august 2017, ble mange av de samme synspunktene om produkt gjentatt. Organisasjonene har vært gjennom prosesser og diskusjoner seg imellom siden 2009, og diskusjonene ledet til den felles uttalelsen til ASD i 2015. Dette innebærer

ikke at det ikke er visse forskjeller i synet på enkelte sider ved en ny tjenstepensjon i offentlig sektor. Noen av organisasjonene er meget klare på at det kun er påslagsmodellen som er aktuell, mens andre ikke er så opptatt av modell i seg selv, men at den har ønskelige egenskaper knyttet til pensjonsnivå og insentiver til å stå lenger i jobb. En representant fra en av organisasjonene formulerte seg slik:

[...] er tjent med en omlegging, men en omlegging fra dagens ordning til en ordning i privat sektor (hybrid, vår anm.) ville skapt bråk og uro. Siden 2009 har det vært bevegelser i organisasjonene. Nå er støyen mer «oversiktlig».

Oppsummert, men med noen nyanser, kan vi si at arbeidsorganisasjonene foretrekker påslagsmodellen framfor hybrid av disse årsakene:

- Forutsigbarhet for pensjonens størrelse. K2013 skaper usikkerhet etter fylte 61 år.
- Kønns- og aldersnøytralitet
  - Utjevning i dagens system
  - Sikrer lik praksis
  - Premietillegg for kvinner i hybrid. Kan ha ulik praksis hos leverandører og kan skape utfordringer for overføringsavtalen. Enkelt med overføringsavtale med påslag.
- Regulering. For påslagsmodellen som i folketrygden, også for oppsatt pensjon.
- Hybrid ordning etter LOT bidrar ikke til enhetlig pensjon.

Noen av organisasjonene nevnte eksplisitt deltidsfordel og historiske pensjonskostnader i intervjuene. Det er meningsforskjeller om deltidsfordelen i dagens ordning skal videreføres eller ikke.

Det er en felles forståelse blant alle aktører – også blant arbeidsgiverorganisasjoner/interesseorganisasjoner – at det er påslagsmodellen og innretningen av denne som vil stå på dagsordenen fram mot en endelig avklaring. Hybridmodellen etter tjenstepensjonsloven synes således å være en uaktuell løsning. Et sentralt spørsmål vil da være om påslagsmodellen kan skrus sammen på en slik måte at den ikke bare inneholder de egenskapene som hittil er diskutert, men også kan tilbys av de private leverandørene innenfor rammene av dagens lovgivning.

## Leveranse

Vi har i kapittel 2 kort redegjort for konkurransesituasjonen i det kommunale tjenestepensjonsmarkedet. I intervjuene med arbeidstakerorganisasjonene ble det forutsatt at en eventuell konkurranse på leverandørsiden i ny offentlig tjenestepensjon kun vil omfatte kommunal og fylkeskommunal sektor samt offentlig eide foretak. Det ble med andre ord antatt at statlig sektor (SPK) ikke skal omfattes av leverandørkonkurranse.

Organisasjonenes synspunkter på konkurranse i det kommunale markedet bærer preg av erfaringer med hvordan slik konkurranse tidligere fungerte da Storebrand og DNB (Sparebank 1 var også tidligere leverandør av offentlig tjenestepensjon) opererte i dette markedet. Som tidligere nevnt trakk Storebrand og DNB seg ut av markedet i 2012. Disse erfaringene knytter seg i hovedsak til tariffavtalens krav om gjennomsnittspremier og til prosessene rundt avviklingen av gjeldende kontrakter etter at det ble besluttet å gå ut av markedet for offentlig tjenestepensjon.

Noen av organisasjonene er svært lite opptatt av at det skal være konkurranse om offentlig tjenestepensjon, og ser gjerne at KLP (og SPK) er eneleverandører, mens andre ikke er negative til konkurranse. Disse setter likevel et spørsmålstegn ved hva man skal konkurrere om. Hovedtariffavtalen i kommunal sektor setter klare krav til produktinnretningen (som i lov om Statens pensjonskasse) som enhver potensiell leverandør må forholde seg til og følge. Dermed vil leverandører i realiteten konkurrere om kostnader og service.

Flere av organisasjonene ga eksplisitt uttrykk for skepsis til nytteeffekten av konkurranse på kostnadssiden. Storebrand og DNB er kommersielle, børsnoterte selskaper som skal levere overskudd og utbytte til sine aksjonærer. Slike krav har ikke KLP som et gjensidig selskap, og med grunnlag i KLPs avkastning og kostnadseffektivitet over tid kan man ikke se at det kan være gevinster å hente for de kommersielle aktørene i å konkurrere med KLP. Det er utvilsomt betydelige stordriftsfordeler og er en gunst for KLP. Man tviler på om de kommersielle aktørene kan matche dette. Det framstilles dog som positivt at konkurranse kan ha en skjerpene effekt på KLP ved at de fortsatt må tilstrebe kostnadseffektivitet og høy avkastning. Det ble gitt uttrykk for at KLP skjerpet seg da de ble utsatt for konkurranse fra kommersielle aktører i sin tid, samt at KLP fortsatt konkurrerer med de kommunale pensjonskassene og «trusselen» om at kommuner og fylkeskommuner kan velge å opprette en egen pensjonskasse. I tillegg ble det presisert at arbeidstakerorganisasjonene «fotfølger» KLP for å sørge for at de driver effektivt og leverer gode resultater.

En av organisasjonene mener at de private leverandørene har ødelagt noe for seg selv i profileringen i offentlig sektor, og stilte spørsmål om hvorfor

private leverandører i dag omkranser hybridproduktet når de tidligere har vært (en del) skeptiske til dette produktet.

Det viktigste for organisasjonene er at medlemmene får det de har krav på, ikke at det ikke skal være konkurranse om å levere offentlig tjenstepensjon. Men med bakgrunn i historikk og tidligere erfaringer med de kommersielle aktørene samt KLPs gode resultater og at det er et gjensidig selskap, fronter ikke organisasjonene ny konkurranse i kommunal tjenstepensjon i det «åpne» markedet. De tror rett og slett ikke at det er mulig for de kommersielle aktørene å konkurrere med KLP.

Det framheves av enkelte at det kan bli konkurranse på andre måter i framtiden. De kommersielle aktørene tilbyr hybrid tjenstepensjon, og de mener at KLP må være klar til å få ny konkurranse ved at selskaper og virksomheter som springer ut av offentlig sektor, kan velge hvilken type tjenstepensjon de skal ha, og dermed også leverandør. KLP Bedrift kan således stå overfor en potensiell trussel dersom slike situasjoner skulle oppstå. Det ble også nevnt at i enkelte kommunesammenslåinger, hvor én kommune har sin tjenstepensjon i KLP mens en annen har egen pensjonskasse, kan begge bestemme seg for å gå inn i KLP, eller de kan velge kasseløsningen. Slike tilfeller kan legge et visst press på KLP.

## 6.3 Arbeidsgiverorganisasjonene/ interesseorganisasjoner

### Produkt

KS – kommunesektorens organisasjon, er ikke opptatt av hva «barnet» heter, men mener at gjennom de prosesser som har vært siden desember 2015, er det bare påslagsmodellen som er aktuell. KS påpeker viktige egenskaper ved en ny tjenstepensjonsordning:

- insentiver til å stå i arbeid, trenger arbeidsinsentiver og arbeidskraft framover
- akseptable og forutsigbare pensjonskostnader
- enkelhet (anmerkning: påslagsmodellen er enkel)
- bedre mobilitet mellom offentlig og privat sektor
- gode pensjonsordninger for de ansatte

Dagens AFP, særaldersgrenser og seniortillegg understøtter ikke arbeidslinjen og må gjøres noe med. KS mener at striden vil stå om tidligpensjon, men gode overgangsordninger kan muligens løse denne floken. Valget i 2017 kan avgjøre retning og tempo i de videre prosesser.

Spekter sitt primærstandpunkt er nei takk til både hybrid- og påslagsmodell. De ønsker innskuddspensjoner i alle sektorer og viser til at ingen av deres virksomheter ønsker en forsikret pensjonsordning, først og fremst på grunn av oppfattet krav til balanseføring. Helseforetakene er i en gunstig situasjon ved at staten garanterer og dekker kostnadene ved svingninger i pensjonskostnadene. Således er produktvalg ikke en viktig problemstilling innenfor denne sektoren. Andre virksomheter er derimot i en konkurranseflate, og påslagsmodellen er også krevende for dem når det gjelder balanseføring.

Uansett produktvalg vil mobilitetshindringene i dagens system bli lavere, men dette vil være noe avhengig av hvordan ny AFP konstrueres.

Virke peker på utfordringer med G-regulering av opptjening i påslagsmodellen og mener at opptjente rettigheter for fratrådte arbeidstakere bør være ferdig betalt ved avslutning av et arbeidsforhold. Her er således ikke påslagsmodellen egnet. ASD la for lite vekt på hybrid i sin rapport, og Virke pekte på at det vil være et langt større marked for et hybrid produkt enn for et påslagsprodukt.

En særlig utfordring mener Virke er knyttet til overgangsordningene, som det kan bli harde slag om hvordan skal utformes, og hvem de skal gjelde for.

Påslagsmodellen vil ikke være et aktuelt produkt å velge for stiftelser, AS-er og andre i grenselandet mellom offentlig og privat sektor på grunn av krav til balanseføring. Ledere er ikke pensjonsekspert, men de husker effekten av reguleringspremier.

Virke reiste et spørsmål om oppregulering av tidligere rettigheter i en påslagsmodell og hvordan dette skal håndteres i ny modell for offentlig tjenestepensjon.

## **Leveranse**

Tariffavtalen har en nøytral ordlyd, og KS har ingen preferanser omkring marked og leveranseproblematikk.

Spekter ønsker konkurranse og er skeptisk til monopol, til tross for at helseforetakene er med i KLP. Som arbeidstakerorganisasjonene mente også Spekter at KLP skjerpet seg da det var konkurranse i markedet, men ved monopoler inntreffer mekanismer som gir ineffektiv drift. Konkurranse er verdifullt, men overgangsregler og eventuelle kostnader som følger av dette, kan muligens skape problemer for Storebrand, DNB og andre private

leverandører. Derfor bør en slik potensiell utfordring løses uavhengig av nye leverandører.

Da det var konkurranse i det kommunale markedet, var det ikke bare markedsmekanismer og prising i seg selv som gjorde at kommuner meldte seg ut av KLP og inngikk kontrakt med Storebrand eller DNB. Det kunne også være politiske grunner til beslutninger om å anbudsutsette tjenstepensjonsordningen.

Når det gjelder markedet for kommunal tjenstepensjon, mener Virke at konkurranse virker skjerpene og er nødvendig for at offentlig sektor skal drive effektivt. Per i dag er markedet i en monopolsituasjon, og dette bør ikke fortsette «inn i evigheten». Monopol er ikke samfunnsøkonomisk riktig, og vi bør nettopp tenke på den samfunnsrollen i dette.

Det antas at de private leverandørene ser de muligheter som eventuelt måtte oppstå for at en gjeninntreden i det kommunale markedet kan være mulig, både ved at monopolisten over tid kan bli «slapp» og miste konsentrasjonen og ved at de private aktørene ofte er i spissen når det gjelder innovasjon og kostnader etc. Virkes medlemmer ønsker et hybridprodukt med konkurranse som kan gi lavere priser enn et monopol vil kunne gi.

## 6.4 Leverandører

KLP påpeker at de leverer det produktet tariffpartene avtaler, og strekker seg mot å levere best mulig resultater for kunder/eiere. KLP opplever å være i konkurranse med pensjonskassene og har mange store kunder som potensielt kan opprette egen pensjonskasse. Konkurransparameterne er kostnader, avkastning og service, og det er bra at det er konkurranse i markedet.

KLP mener at de ikke vil agere annerledes om DNB, Storebrand og Sparebank 1 kommer inn i markedet igjen, og er opptatt av hvordan kundene kan ytes best mulig service. På servicesiden sammenlignes KLP blant annet med SPK, hvor lærerne har sin ordning.

Sammenslåtte kommuner kan per i dag velge egen pensjonskasse eller KLP. Det er også tilfeller der noen kommuner er i KLP, mens andre har egen pensjonskasse. En sammenslåing vil derfor gi to alternativer. KLP mener at de har en skjerpet årvåkenhet utad og er i en konkurranseposisjon. Kassene er direkte konkurrenter siden de har samme gjensidige konstruksjon som KLP.





# 7 Drøfting og noen konklusjoner

---

## 7.1 Noen innledende kommentarer

I ASD (2015) er påslagsmodellen og en hybridmodell etter tjenstepensjonsloven diskutert og satt opp mot hverandre. Rapporten konkluderer med at begge modellene er egnede som ny pensjonsmodell i offentlig sektor, men at påslagsmodellen har visse egenskaper som gjør den mest velegnet. Arbeidstakerorganisasjonene har også vurdert og diskutert de to pensjonsmodellene og konkluderte i en fellesuttalelse til ASD i forkant av 2015-rapporten at de går inn for påslagsmodellen. I intervjuene som ble presentert i kapittel 6, ble det gitt uttrykk for av enkelte organisasjoner at det ikke er viktig hva det nye produktet heter, men at det innehar egenskaper og kjennetegn som man ønsker at det nye produktet skal ha.

Det har ikke vært lansert eller foreslått andre pensjonsmodeller enn påslag eller hybrid i løpet av de nesten to årene som har gått siden ASD (2015). Det har derfor heller ikke vært diskutert alternativer hvor det for eksempel skrus litt på det private pensjonsregelverket på en måte som gjør at påslagsmodellens kvalitative kjennetegn kan ivaretas omtrentlig på samme måte som i den «rene» påslagsmodellen. I denne rapporten har vi derfor sett på om tilpasninger i hybridregelverket og foretakspensjonsloven kan ivareta disse egenskapene som arbeidstakerorganisasjonene peker på som viktige. Vi har i rapporten (derfor) lagt til grunn en forutsetning om at den enkelte skal ha en pensjonsytelse som tilsvare eller omtrentlig tilsvare det en ren påslagsmodell er beregnet å gi. Vi har vist og begrunnet at påslagsmodellen som sådan ikke kan leveres innenfor rammen av dagens lovgivning, det vil si forsikringsvirksomhetsloven og de private pensjonslovene, og vi har i kapittel 5 diskutert tre mulige produktregimer: en rendyrket påslagsmodell, en tilpasset hybridmodell med fellesordning og gjennomsnittspremier og en LOF-tilpasset engangsbetalt alderspensjon, og vi har konkludert med at både hybridvarianten og LOF-varianten basert på produktet engangsbetalt

alderspensjon kan ivareta de grunnleggende kvalitative kjennetegnene ved påslagsmodellen, herunder kjønnsnøytralitet.

Et grunnleggende tema utover selve produktets utforming gjelder videreføring av overføringsavtalen og ivaretagelse av oppsatte rettigheter for fratradte arbeidstakere og eventuelle overgangsregler / opptjente rettigheter ved omdanning til ny ordning, det vil si hvordan disse skal håndteres og regler utformes. Den første lar seg i utgangspunktet løse ved videreføring av overføringsavtalen, mens den andre kan få en avgjørende betydning for spørsmålet om de private leverandørenes deltakelse i det kommunale tjenestepensjonsmarkedet.

Vi skal avslutningsvis mer overordnet diskutere produktløsning sett fra et arbeidstakerperspektiv, et arbeidsgiverperspektiv, et leverandør- og konkurranseperspektiv og et samfunnsperspektiv. Diskusjonen er ikke ment å være uttømmende, men reiser noen sentrale problemstillinger knyttet til produktløsning for ny tjenestepensjon i offentlig sektor og konsekvenser for aktørene.

## 7.2 Fire perspektiver

### Et arbeidstakerperspektiv

Arbeidstakerorganisasjonenes begrunnelser for å foretrekke påslag framfor hybrid oppgis å være at påslagsmodellen gir bedre forutsigbarhet for pensjonens størrelse, sikring av kjønns- og aldersnøytralitet, utjevning av premier og garantert regulering av opptjening og løpende pensjoner enn det en hybridløsning etter dagens LOT gir. I denne rapporten har vi vist hvordan de kvalitative kjennetegnene ved påslagsmodellen langt på vei kan ivaretas gjennom tilpasninger i det private pensjonsregelverket og dermed ivareta ny modells ønskelige egenskaper slik at den enkelte arbeidstaker vil få den samme pensjonen uansett hvilket produkt som velges.

Sett fra et arbeidstakerperspektiv vil det dermed ikke bety noe hvilken modell som velges, fordi påslagsmodellen kan leveres i ulike varianter, hvor forskjellen er knyttet til finansieringsmetodikk og følgende endringer i dagens LOT- og LOF-regelverk.

Det er en grunnleggende forskjell mellom påslagsmodellens rene form og (for eksempel) påslagsmodellen implementert som et tilpasset hybridprodukt som gjelder konsekvenser ved mobilitet. I dagens system hvor det er grunnleggende produktforskjeller mellom offentlig og privat sektor, vil jobbskifter mellom sektorene ha pensjonskonsekvenser. Dersom man velger

et tilpasset hybridprodukt som ny produktløsning, vil dette kunne føre til at slike jobbskifter i seg selv ikke får pensjonskonsekvenser. Dette betinger imidlertid at bedrifter i privat sektor også velger et slikt nytt hybridprodukt, både som et alternativ til innskuddspensjon og til ytelsespensjon etter foretakspensjonsloven, eventuelt at private virksomheter «nær» offentlig sektor innen utdanning, helse, sosiale tjenester med videre velger hybridproduktet.

### **Et arbeidsgiverperspektiv**

I dagens offentlige tjenestepensjon forblir tidligere ansatte medlemmer av tjenestepensjonsordningen gjennom systemet med oppsatte rettigheter, i motsetning til i privat tjenestepensjon hvor den som slutter, meldes ut av den aktive ordningen og får tildelt et pensjonsbevis (hvis hybrid ordning), pensjonskapitalbevis (innskuddsordning) eller en fripolise (ytelsespensjon). En videreføring av overføringsavtalen vil også videreføre prinsippet knyttet til utbetaling og refusjon mellom leverandører av offentlig tjenestepensjon.

Dette er et uproblematisk forhold for kommuner og fylkeskommuner, men kan (fortsatt) være et problem for konkurranseutsatte virksomheter (fristilte kommunale foretak) innenfor Virke-området og innenfor KS Bedriftsområdet, hvis disse fortsatt må påta seg kostnadsforpliktelser knyttet til pensjonsopptjening til tidligere ansatte. Disse virksomhetene vil ha en konkurranselempe sammenlignet med konkurrerende virksomheter med privat tjenestepensjon, som ikke pådrar seg videre forpliktelser for tidligere ansatte.

Denne problemstillingen vil også gjelde ved overgang fra dagens ordning til ny ordning i offentlig sektor eller når et offentlig foretak går fra offentlig tjenestepensjon til en privat tjenestepensjonsordning. Dette omtalte vi tidligere som historisk opptjente rettigheter, og denne problemstillingen er utførlig diskutert i NOU 2016: 12 (*Ideell opprydding*). Spørsmålet om de historisk opptjente rettighetene er ikke bare aktuelt og viktig for konkurranseutsatte offentlige foretak (et kostnadsspørsmål og en konkurranselempe), men også for leverandører av offentlig tjenestepensjon (kostnadsrisiko ved garantert regulering). Det siste kommer vi tilbake til under.

### **Et leverandørperspektiv**

Det synes å være på det rene at en ny pensjonsmodell i offentlig sektor vil føre til betydelige infrastrukturkostnader for alle leverandører, det vil si både for KLP, SPK og private leverandører som vurderer en inntreden i det kommunale tjenestepensjonsmarkedet. Disse infrastrukturkostnadene vil i første rekke dreie seg om investeringer i nye IT-løsninger.

KLP (og SPK) vil nødvendigvis måtte levere det nye pensjonsproduktet uansett, mens det for private leverandører blir en samlet vurdering om disse investeringene skal gjøres og kostnadene pådras ved en gjeninntreden i det kommunale pensjonsmarkedet. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen vil dermed være hvor stor sannsynligheten er for å vinne kontrakter i markedet i et omfang som gjør investeringen lønnsom.

Et moment i denne vurderingen vil nødvendigvis være knyttet til om en helt ny pensjonsmodell vil utløse en anbudsplikt for alle kommuner og fylkeskommuner eller ikke. Vi har ikke gjort noen juridisk betenkning rundt dette spørsmålet, men antar at slik anbudsplikt kan følge av regelverket for offentlige anskaffelser. Dette vil være i tråd med hva vi oppfatter som den gjengse tolkningen av anskaffelsesdirektivet etter den norske implementeringen, som vi tidligere har omtalt.

En annen faktor som vil være viktig, og kanskje avgjørende for potensielt nye leverandører av kommunal tjenstepensjon i ny modell, er hva som skal skje med de historisk opptjente rettighetene ved omdanning fra dagens til ny ordning. Dersom disse rettighetene (ved omdanning) forankres i et eget system hvor de framtidige kostnadene for disse rettighetene finansieres av kommunene/fylkeskommunene direkte inn til dette systemet, vil det åpne for et mer interessant marked for nye leverandører. Dette vil være tilfellet fordi leverandørene ikke må påta seg risiko knyttet til oppreguleringen av de gamle rettighetene.

Gitt at ny tjenstepensjon i offentlig sektor tilrettelegges på en slik måte at det i utgangspunktet ikke hindrer konkurranse i kommunal tjenstepensjon, herunder at nye leverandører ikke må pådra seg kostnadsrisiko som nevnt over, står potensielt nye leverandører overfor det vi kan kalle en «markedsbarriere». Dette er knyttet til at eventuelle nye leverandører som vurderer det kommunale markedet, møter en konkurrent i KLP, som har åpenbare stordriftsfordeler, driver relativt effektivt og som per i dag er enleverandør til kommuner og fylkeskommuner som ikke har egen pensjonskasse. Ser man bort fra nye infrastrukturkostnader som alle leverandører må påta seg for å levere nytt produkt, oppstår det en interessant problemstilling som gjelder selskapsform.

KLP er et gjensidig selskap eid av kommuner og fylkeskommuner som skyter inn en egenandel ved innmelding. Det er ingen krav til utbytte fra KLP som et gjensidig selskap, i motsetning til de private leverandørene som er børsnoterte selskaper som møter krav og forventninger om utbetaling av utbytte til aksjonærene. Satt på spissen betyr dette at de kommersielle aktørene i prinsippet må hente inn den merkostnaden som utbyttebetaling representerer, enten ved å generere en høyere avkastning eller ved å ha

lavere kostnader (drive mer effektivt) enn KLP for å kunne tilby kommuner og fylkeskommuner en tilsvarende pris som KLP gir sine kunder (alt annet likt), for å vinne kontrakter.

I tillegg ligger det en innlåsningsmekanisme i KLPs praktisering av gjensidigemodellen ved at kommuner som vurderer å flytte pensjonsordningen fra KLP til egen pensjonskasse eller et konkurrerende livselskap, kun får med seg (utbetalt) den innskutte egenkapitalen. Opptjent egenkapital, som kan være betydelig, holdes imidlertid tilbake ved fraflytting fra KLP. Bestemmelsene om slik tilbakeholdelse er fastsatt i KLPs vedtekter, uten at det følger av forsikrings- og pensjonslovgivningen at det behøver å være slik. Tilbakeholdelsen kan i seg selv være en faktor som alene bidrar til at kommuner velger å bli i KLP.

### **Et samfunnsperspektiv**

Omlegging av offentlig tjenstepensjon vil kreve en omlegging også av dagens AFP i offentlig sektor, som i dag er en førtidspensjonsordning. ASD (2015) gir klare signaler om at ny offentlig AFP bør bygge på AFP-ordningen i privat sektor, men at tonivåuttaket tas bort. En ny offentlig AFP som er lik privat AFP, og der tjenestetid kan medregnes ved flytting, vil bidra til å redusere mobilitetshindrene mellom de to sektorene. Vi har i denne rapporten ikke diskutert ny AFP i offentlig sektor og legger til grunn at en ny AFP-ordning forankres uavhengig av tjenstepensjonsordningen (administrativt).

En ny modell for offentlig tjenstepensjon basert på for eksempel et tilpasset regelverk i LOT som åpner for fellesordninger, vil kunne skape et bredere marked for hybrid tjenstepensjon og større likhet mellom offentlig og privat sektor, samtidig som det vil kunne lette mobilitetshindringene som ligger i dagens system, og som må sies å være betydelige. Dette betinger imidlertid at en slik tilpasset hybrid også får stor utbredelse i privat sektor.

## **7.3 Avslutning og konklusjon**

I denne rapporten har vi diskutert alternative modeller for offentlig tjenstepensjon med utgangspunkt i at den enkelte offentlig ansatte skal ha den samme pensjonen uansett hvilken modell som velges. Det er imidlertid en forskjell mellom en påslagsmodell og en revidert hybridmodell som knytter seg til en potensiell endring i selskapenes premietariff etter fylte 61 år i hybridmodellen. Påslagsmodellens bruk av folketrygdens delingstall – som tildeles ved fylte 61 år – gir en forutsigbarhet for de ansatte ved at det ikke kan endres etter denne alderen. I en revidert hybrid vil selskapenes premie-

tariff (dagens K2013) kunne endre seg etter fylte 61 år og således oppleves som noe uforutsigbar. For øvrig vil de to modellene framstå som identiske for de ansatte.

Ny pensjonsordning i offentlig sektor vil kreve betydelige IT-investeringer på leverandørsiden uansett valg av modell. Adgang til å levere pensjonsytelsen ved en revidert hybridmodell kan bidra til et enklere system ved å muliggjøre større likhet på tvers av offentlig og privat sektor og derigjennom skape et større marked for konkurranse i leveransen av kommunal tjenstepensjon. Avgrensning til en ren påslagsmodell vil videreføre dagens sterke skille mellom privat og offentlig sektor innenfor tjenstepensjonsområdet. Hvorvidt livselskapene finner det interessant å gå inn i det kommunale markedet igjen, vil også kunne være betinget av hvordan man kommer til å håndtere oppsatte rettigheter, opptjente rettigheter ved overgang til ny pensjonsmodell, overføringsavtale samt hvordan kapitalkravene vil være sammenlignet med kravene i dagens ordning. Det vil med andre ord være en rekke forhold som kan ha betydning for om livselskapene eventuelt fatter en beslutning om å konkurrere om leveransen i det kommunale markedet.

Til syvende og sist er det et spørsmål om hvilke ønsker regulator har, og som kan få betydning for produktvalget. Gitt at den enkelte ansatte får den samme pensjonen uansett, og at kommuner og fylkeskommuner får de samme kostnadene uansett modell, vil spørsmålet dermed i realiteten være hvor stor vekt regulator vil legge på leveranse, enkelhet og likhet mellom offentlig og privat sektor.

# English abstract

---

## **New models for public sector occupational pensions**

In this report we have discussed alternative new models for public sector occupational pensions based on the principle that individual public sector employees will have the same pension regardless of the model chosen. New pension schemes in the public sector will require significant IT investments on the supply side regardless of the model. Access to delivery of pension benefits through a revised hybrid model can contribute to a simpler system by enabling greater equity across the public and private sectors, thereby creating a larger market for competition in the delivery of municipal occupational pensions. Delimitation to a pure supplement model as put forward by the Ministry of Labour and Social Affairs (2015) will continue the current strong distinction between the private and public sector with regard to occupational pensions. Whether life insurance companies find it interesting to re-enter the municipal pension market may also be conditional on how to handle accrued rights, earned rights upon transition to a new pension model, transfer agreement between the Norwegian Public Service Pension Fund and other suppliers of public sector occupational pensions, and the nature of the capital requirements be compared to the requirements of today's system. In other words, there will be a number of factors that may affect whether life insurance companies decide to compete for delivery in the municipal pension market.

Ultimately, it is a question of what the regulator wants and how this may affect the product choice. Given that the individual employees receive the same pension, and that municipalities and counties are subject to the same costs regardless of model, the question will in fact be how much weight regulators place on delivery, simplicity and equality between the public and private sectors.

# Litteratur

---

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). *Nye pensjonsordninger i offentlig sektor*. Rapport fra en arbeidsgruppe. Desember 2015.
- Finans Norge. Bestandstatistikk.
- Hippe, J. M. & Steen, S. I. (2017). *Bedre og enklere tjenstepensjon. Prinsipielle og lovmessige sider ved et fornyet regelverk*. Fafo-rapport 2017:21.
- KS. *Hovedtariffavtalen 1.5.2016 – 30.4.2018*. Kommuneforlaget.
- Konkurransetilsynet (2010). *Konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon*. Konkurransetilsynets skriftserie 2/2010.
- Lov om foretakspensjon*. Lov-2000-03-24-16. Finansdepartementet.
- Lov om forsikringsvirksomhet*. Lov-2005-2005-06-10-44. Finansdepartementet.
- Lov om innskuddspensjon*. Lov-2000-11-24-81. Finansdepartementet.
- Lov om tjenstepensjon*. Lov 2013-12-13-106. Finansdepartementet.
- NOU 2016:12. *Ideell opprydding Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader*. Kulturdepartementet.
- Pensjonskontoret (2016). *Pensjonsveileder 2016. Kommunal tjenstepensjon*.
- Pensjonskontoret (2016). *Vedlegg til pensjonsveileder 2016. Nytt anskaffelsesregelverk*.
- Hippe, J. M., Desprière, J., Lillevold, P., Svege, D. & Veland, G. (2016). *Den kompliserte omleggingen – virkningene av en ny offentlig tjenstepensjon*. Fafo-rapport 2016:44.
- Veland, G., Hippe, J. M., Lillevold, P., Svege, D. & Vøien, H.G. (2017). *Ny tjenstepensjon i kommunal sektor? En analyse av kjønns- og likestillingseffekter ved overgang til en påslagsmodell*. Fafo-rapport 2017:10.





## Ny offentlig tjenstepensjon

Ny tjenstepensjon i offentlig sektor er på trappene. Den endelige utformingen av det nye produktet er ikke bestemt, men den såkalte «påslagsmodellen» er favoritt. I denne rapporten diskuteres aktuelle produktvarianter med utgangspunkt i at påslagsmodellens kvalitative kjennetegn skal ivaretas, herunder kjønnsnøytralitet og at den enkelte ansatte skal ha den samme pensjonen uansett hvilken modell som velges. Rapporten presenterer og diskuterer modeller som kan oppfylle dette, herunder modeller som vil kreve visse endringer i regelverket for tjenstepensjonene i privat sektor. Det kommunale tjenstepensjonsmarkedet er i dag tilrettelagt for konkurranse, selv om den reelle konkurransen er begrenset. Rapporten diskuterer kritiske faktorer som kan få avgjørende betydning for leveransen av ny offentlig tjenstepensjon og konkurranseforholdene i kommunal tjenstepensjon.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2017:34  
ISBN 978-82-324-0406-3  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20642