

Geir Veland og Jon M. Hippe

# **Individuell og kollektiv fleksibilitet i tjenestepensjonsordninger**



Geir Veland og Jon M. Hippe

## **Individuell og kollektiv fleksibilitet i tjenestepensjonsordninger**

© Fafo 2006  
ISSN 0804-5135

# Innhold

Forord .....	5
<b>1 Innledning .....</b>	<b>7</b>
<b>2 Individuelle valg – prinsipielle betraktninger .....</b>	<b>9</b>
2.1 Innledning .....	9
2.2 Individuell fleksibilitet i kollektive pensjonsinnretninger (innskuddsordninger) .....	10
2.3 Prinsipper for mulige tilleggsvalg i kollektive ordninger .....	12
<b>3 Individuelle valgmuligheter i utvalgte land .....</b>	<b>16</b>
3.1 Innledning .....	16
3.2 Danmark .....	16
3.3 Sverige .....	19
3.4 Storbritannia .....	20
3.5 Et komparativt perspektiv .....	21
<b>4 Modeller for fleksibilitet i kollektive tjenstepensjonsordninger i Norge .....</b>	<b>24</b>
4.1 Bakgrunn .....	24
4.2 Modeller for økt fleksibilitet og individuelle valg i kollektive tjenstepensjonsordninger .....	27
4.3 Modellenes virkninger .....	31
<b>5 Avslutning .....</b>	<b>37</b>
Litteratur .....	39



## Forord

Regelverket for pensjonssparing i Norge skiller klart mellom kollektive og individuelle pensjonsordninger. I kollektive innskuddsbaserte ordninger fastsettes innskuddssatser etter gjeldende bestemmelser i Lov om innskuddspensjon (LOI) om maksimale innskudd og etter Lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP), som fastsetter minstekrav til innskudd i en pensjonsplan. Både sparing og eventuelle tilknyttede forsikringsprodukter gjøres på et kollektivt grunnlag, og det er etter gjeldende regelverk ikke tillatt med individuell tilleggsparing eller kjøp av risikoprodukter utover det som er kollektiv bestemt.

Dette notatet omhandler individuelle og kollektive valg i innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger, der utgangspunktet er opphevelsen av adgangen til skattefavorisert individuell pensjonssparing (IPA), adgangen for selvstendig næringsdrivende til sparing etter innskuddspensjonsloven og innføringen av OTP.

Notatet gir en beskrivelse av individuell og kollektiv fleksibilitet i kollektive pensjonsinnretninger i et utvalg land – Danmark, Sverige og Storbritannia. Denne beskrivelsen danner, sammen med en prinsipiell drøfting av spørsmålet om individuelle og kollektive valg, grunnlaget for en presentasjon av ulike modeller for hvordan man kan åpne for større grad av individuelle og kollektive beslutninger om blant annet tilleggsparing i kollektive ordninger. Dette er den andre utgaven av notatet, hvor det er lagt inn ytterligere opplysninger om muligheter for individuell tilleggsparing m.m. i Danmark og Sverige, basert på oppdatert informasjon fra de to landene.

Prosjektet er gjennomført innenfor en kort tidsramme, og er ikke ment å være uttømmende med hensyn til de aktuelle problemstillinger som reises, men et første grunnlag for debatt. Hensikten er ikke å argumentere for en bestemt løsning, men å drøfte hvilke resonnerer som kan være relevante og å diskutere kjennetegn ved ulike måter å sikre økt fleksibilitet. Notatet gir derfor ingen anbefalt løsning. Skattesubsidiering av individuell pensjonssparing, og eventuelt utformingen av denne, er et politisk valg.

Storebrand ASA er oppdragsgiver for prosjektet. Vårt mandat har vært å utrede muligheter for og virkninger av individuell og kollektiv fleksibilitet. Vi takker Geir Holmgren, Anne-Kristine Baltzersen, Tor Cato Gjerdingen, Ingvild Gråberg og Kenneth Hansen i Storebrand for kommentarer og innspill. Fafo-forsker Tove Midtsundstad takkes for gode råd og kommentarer under utarbeidelsen av notatet. En takk også til Fafos informasjonsavdeling, som på kort tid har ferdigstilt notatet.

Vi presiserer at alle framstillinger, tolkninger og vurderinger helt og holdent står for forfatterens regning.

Oslo, juni 2006

Geir Veland og Jon M. Hippe



# 1 Innledning

I Revidert Nasjonalbudsjett 2006 foreslås det å utvide selvstendig næringsdrivendes adgang til å spare i innskuddsbaserte ordninger, fra 2 til 4 prosent av beregnet personinntekt. Selvstendig næringsdrivende vil med dette ha lik adgang til å spare i slike ordninger som lønns-takere. Regjeringen har på bakgrunn av at både lønns-takere og selvstendig næringsdrivende vil bli sikret adgang til skattefavorisert pensjonssparing innenfor tjenstepensjonssystemet, avvirket skattefavorisering av innskudd i individuelle pensjonsavtaler (IPA), med virkning fra 12. mai 2006. Regjeringen mener at det ikke lenger vil være behov for å opprettholde skattesubsidierte individuelle tilleggsspareordninger, da disse først og fremst benyttes av personer med høye inntekter og/eller formue. Dessuten vektlegges det at virkningen på samlet sparing er begrenset, og i første rekke påvirker hvilken type spareform som benyttes.

Etablering av tjenstepensjonsordninger i Norge har fram til innføringen av OTP i 2006 vært basert på frivillighet fra den enkelte arbeidsgivers side. Få ordninger er avtalebaserte, og de få som er det, er som oftest lokalt forankret i den enkelte virksomhet (Veland og Midtsundstad 2006). Selv om OTP gjør tjenstepensjoner obligatoriske i alle virksomheter og stiller minstekrav til innskudd eller premie, er det opp til arbeidsgiver om en pensjonsordning skal være mer sjenerøs enn minstekravet.

Innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger er i sterk vekst i Norge, både som følge av omdanning av ytelsesordninger til innskuddsordninger og av nytegninger av slike ordninger. Veland, Hippe og Andersen (2006), har anslått at de innskuddsbaserte ordningene i 2007 vil omfatte flere personer enn ytelsesordningene. Anslaget er blant annet basert på undersøkelser i industri- og mediebransjen, som viser at omtrent alle «OTP-bedriftene» som på undersøkelsestidspunktet (desember 2005/januar 2006) hadde bestemt seg for type ordning, vil tegne en innskuddsordning.

Siden skattefavorisert pensjonssparing i sin helhet nå skal konsentreres til tjenstepensjonsordninger, kan et aktuelt spørsmål være om det bør åpnes for større individuell og kollektiv valgfrihet i slike ordninger. Den «norske modellen» kjennetegnes i dag av relativt liten grad av individuell valgfrihet i tjenstepensjonsordningene. I tillegg til at tjenstepensjonsordninger er knyttet til den enkelte virksomhet, fastsetter regelverket at alle ansatte i en bedrift eller virksomhet skal være omfattet av ordningen, og at forholdsmessighetsprinsippet skal følges. Sistnevnte innebærer at ansatte med høy lønn og ansatte med lav lønn skal behandles «likt», eksempelvis i ytelsesordninger ved at pensjonsnivået ordningene sikter mot skal være det samme, uavhengig av lønnsnivå.<sup>1</sup> Det vil kreve flere endringer i dagens norske regulering om en ønsker å tillate større grad av fleksibilitet eller individuell valgfrihet. Dette er en interessant problemstilling i forhold til at man i dagens regelverk har lagt betydelig vekt på tjenstepensjonsordningenes kollektive preg, og at utvidet individuell valgfrihet i form

<sup>1</sup> Hva forholdsmessighetsprinsippet innebærer i innskuddsbaserte ordninger, skal vi komme tilbake til i kapittel 4.

av en åpning for blant annet individuell tilleggssparing, vil endre noe på det kollektive fundamentet.

Rapporten vil ta for seg tre hovedproblemstillinger:

1. Adgangen for medlemmer av en kollektiv tjenstepensjonsordning til å kjøpe individuelle tilleggsprodukter, herunder både sparing og forsikring
2. Adgangen for det enkelte individ/medlem til å gjøre individuelle tilpasninger innenfor en kollektiv ramme
3. Adgangen til å foreta fleksible kollektive valg, herunder å kunne avsette engangsbonus som en engangs innbetaling i pensjonsordningen

Intensjonen er å forsøke å skissere og drøfte noen mulige modeller som åpner for større individuell og kollektiv valgfrihet i tjenstepensjonsordninger, herunder hvordan tilleggssparing eventuelt kan organiseres. Forut for dette skal vi kartlegge hvilke individuelle og fleksible løsninger som finnes i et utvalg land i Europa der innskuddsbaserte ordninger har et betydelig omfang – Danmark, Sverige og Storbritannia. Denne kartleggingen vil tjene som en referanseramme for modellskisser og drøftingen av disse.

Drøftingen av kjennetegn ved mulige modeller for kollektiv og individuell fleksibilitet gjøres etter to dimensjoner: 1) Samfunnsøkonomi og fordeling, og 2) Partsforhold og forhandlinger. Hensikten er primært å skissere noen virkninger av modellene i forhold til disse to dimensjonene. Drøftingen er ikke ment å være uttømmende. Modellene kan skape et grunnlag for en debatt og nærmere drøfting av flere sider ved, og virkninger av, større individuell og kollektiv valgfrihet i tjenstepensjonsordninger.

## 2 Individuelle valg – prinsipielle betraktninger

### 2.1 Innledning

Det samlede pensjonssystemet deles normalt inn i tre såkalte «pilarer» eller nivåer:

- Pilar 1: det offentlige pensjonssystemet (folketrygden)
- Pilar 2: tjenstepensjonssystemet
- Pilar 3: individuell pensjonssparing

Det enkelte individ har tre mulige inntektskilder som pensjonist, utover eventuelle lønnsinntekter og kapitalinntekter. For det første vil man få pensjon fra en offentlig lovpålagt og skattefinansiert sosialforsikringsordning (folketrygd), fastsatt etter gjeldende regelverk for opptjening av offentlig pensjon. For det andre vil medlemskap i en tjenstepensjonsordning, det vil si en pensjonsordning tilknyttet arbeidsforholdet, gi tilleggsytelser utover de offentlige ytelsene. Hvor mye pensjon den enkelte vil få fra slike ordninger, er avhengig av hvilken type ordning man er dekket av, antall opptjenings-/spareår og andre elementer i tjenstepensjonsordningen. For det tredje kan individuelle ordninger, som for eksempel skattefavorisert IPA eller andre spareordninger med og uten skattefavorisering, supplere de to første ytelsene.

Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon (OTP) medfører at alle arbeidstakere fra 1. juli 2006 vil være omfattet av en tjenstepensjonsordning, som minst tilsvare minstekravet i OTP. Regjeringen foreslår i Revidert Nasjonalbudsjett 2006 å avvikle skattefavoriseringen av IPA fra 12. mai 2006 (og livrente fra og med skatteåret 2007). Begrunnelsen er at OTP og en foreslått utvidelse av adgangen til å spare i innskuddspensjonsordning for selvstendig næringsdrivende fra 2 til 4 prosent, ikke lenger gir behov for å videreføre de individuelle skattefavoriserte pensjonsspareordninger, siden alle yrkesaktive dermed vil bli sikret rett til skattefavorisert sparing i tjenstepensjonssystemet (pilar 2). Regjeringen bygger dermed pensjonspolitikken rundt de to første pilarene (ny folketrygd – pilar 1) og tjenstepensjonssystemet (pilar 2), og alle får tilgang til skattefavorisert sparing. Eventuell mersparing utover dette blir en ren individuell beslutning uten noen form for offentlig stimulering eller begunstigelse gjennom inntektsfradrag. Gjennom innføringen av OTP blir også grensen mellom folketrygd og tjenstepensjon mer uklar, da tjenstepensjonssystemer gjennom lovpålagt OTP i større grad får karakter av å være en del av samfunnets kollektive sosialforsikringsystem. Fremtidens offentlige pensjonssystem kan dermed sies å bestå både av en løpende skattefinansiert ordning og en fonds- og markedsbasert lovpålagt ordning. At private elementer utgjør en viktig del av det offentlige sosialforsikringsystemet, finner man også i andre land, som Sveits, Sverige (PPM) og Finland, hvor lovpålagte pensjonsordninger leveres av private aktører.

Den senere tids utvikling viser en betydelig vekst i antall arbeidstakere som er omfattet av innskuddsbaserte pensjonsordninger (Veland, Hippe og Andersen 2006). Denne veksten skyldes både nytegninger før innføringen av OTP, at nytegninger i henhold til OTP i det vesentligste vil være innskuddsordninger, og at mange bedrifter med ytelsesordninger om-danner disse til innskuddsordninger. Beregninger Fafo har foretatt (ibid.) viser at innskudds-ordninger allerede i 2007 kan få større omfang enn de ytelsesbaserte, målt i forhold til antall arbeidstakere som har slike ordninger. At innskuddsordningene vokser i omfang, betyr at enkeltindividet i større grad overtar risikoen knyttet til kapitalforvaltning og avkastning. Et spørsmål som kan stilles i denne forbindelse er i hvilken grad det bør åpnes for større grad av fleksibilitet i slike kollektive ordninger, ved at det enkelte individ får større mulighet til mersparing innenfor rammen av ordningen enn hva som er fastsatt kollektivt i en pensjons-plan, større mulighet til innflytelse på investering/forvaltning av egen pensjonskapital, samt større mulighet til å velge mellom ulike pensjonsprodukter.

## **2.2 Individuell fleksibilitet i kollektive pensjonsinnretninger (innskuddsordninger)**

For å forenkle drøftingen diskuteres i det videre fleksibilitet i innskuddsordninger. Rent prinsipielt vil fleksibilitet og valgfrihet kunne omfatte en rekke områder:

- Investeringsvalg/valg av forvalter
- Valg mellom ulike enkeltprodukter
- Individuell/kollektiv tilleggssparing

### **Investeringsvalg**

Eieren av en kollektiv pensjonsinnretning i Norge står i utgangspunktet fritt til å velge leverandør av spare- og forsikringsprodukter, og valget er i stor grad basert på konkurranse mellom leverandørene i markedet. Leverandørforhold og struktur varierer fra land til land, og i enkelte land som har avtalebaserte tjenstepensjonsordninger, som Danmark, er det for eksempel i betydelig grad samsvar mellom eier av en pensjonsinnretning og leverandør, det vil si at avtalepartene har etablert og eier eget pensjonsinstitutt som administrerer pensjonsordningen og forvalter pensjonskapitalen. I tillegg er det slik at den enkelte arbeidstaker i Danmark har frihet til å velge forvalter for en del av pensjonsoppsparingen. I de bedriftsbaserte ordningene i Norge derimot, er det som hovedprinsipp bedriften som velger leverandør på fritt grunnlag (eventuelt basert på avtale mellom partene). Bedriften kan også bestemme at ordningen skal ha individuelt investeringsvalg, hvor medlemmene velger mellom ulike investeringsformer levert av bedriftens pensjonsleverandør. I statlig sektor er det lovbestemt at pensjonsordningen skal administreres av Statens Pensjonskasse. I kommunal sektor kan den enkelte kommune velge leverandør (KLP eller et av livselskapene, eventuelt egen kasse). Det er imidlertid ikke adgang til å tilby innskuddsordninger i statlig eller kommunal sektor.

Investering av sparekapital innebærer en avkastningsrisiko, da ulike plasseringer i kapitalmarkedet gir ulik avkastning. En mulighet i det norske regelverket er at den enkelte ansatte har individuelt investeringsvalg, det vil si selv velger hvordan kapitalen skal forvaltes. I slike ordninger er valgmuligheten begrenset til valg av ulike typer fond i det livsforsikrings- eller fondsselskap arbeidsgiver har avtale med. En annen mulighet er at bedriften forvalter midlene kollektivt på vegne av de ansatte, og den tredje er såkalt alminnelig forvaltning på livsselskapets balanse. I de innskuddsbaserte ordningene i Norge, er det store flertallet av ordningene i dag basert på individuelt investeringsvalg (Veland og Midtsundstad 2006 og Veland m.fl. 2006).

### **Produktvalg**

Utover sparing til alderspensjon, kan det til en pensjonsordning være tilknyttet ulike forsikringsprodukter, herunder innskuddsfritak ved uførhet, uføreforsikring (med eller uten fripoliseoppbygging) og etterlattedekning (ektefelle/barn). Undersøkelser (Veland og Midtsundstad, op.cit.) viser at forsikringsdekningene i ytelsesordninger er mer omfattende enn i innskuddsordninger. Den nye OTP-loven inneholder heller ingen bestemmelser eller krav om forsikringsdekninger utover innskudds-/premiefritak ved uførhet. I prinsippet er det derfor virksomhetens beslutning hvorvidt en pensjonsordning skal ha andre forsikringsdekninger utover sparedelen til alderspensjon. Det enkelte medlem har i Norge heller ingen innflytelse på produktsammensetningen i pensjonsordningen. Det er dermed heller ikke mulig for den enkelte å eventuelt «trade» mellom sparing og risiko, for eksempel ved å velge bort etterlatteforsikring til fordel for en høyere sparedel. Det solidariske prinsipp ligger til grunn for dette.

Oppspart pensjonskapital skal i Norge utbetales som en årlig alderspensjon, beregnet med utgangspunkt i en nærmere fastsatt utbetalingsperiode. Denne kan variere fra ti år til en livslang årlig ytelse. På dette området kan en også tenke seg andre løsninger, slik en for eksempel finner i Danmark og Storbritannia, der deler av pensjonskapitalen kan utbetales på pensjoneringstidspunktet, mens det resterende beløpet utbetales som løpende pensjon. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 3.4, er det for eksempel i Storbritannia mulig å få utbetalt inntil 25 prosent av pensjonskapitalen som en skattefri utbetaling ved oppnådd pensjonsalder.

I Norge er det, med andre ord, en viss fleksibilitet i de kollektive tjenestepensjonsordningene med hensyn til valg av utbetalingsperiode, men ingen mulighet til å velge mellom risiko og sparing, eller til å foreta tilleggskjøp av risikoprodukter innenfor rammen av den kollektive ordningen. Enhver kan likevel fritt velge å kjøpe slike produkter på individuell basis, men får da ikke inntektsfradrag for innbetalingene. Den store friheten til å velge med hensyn til utbetalingsperiode, står i noen grad i kontrast til de få valgmulighetene som finnes på andre områder. Valg av (kortere) utbetalingsperioder har også til dels store samfunnsmessige virkninger i en situasjon hvor levealderen øker.

### **Individuell og kollektiv tilleggssparing**

Lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold (LOI) og OTP fastsetter henholdsvis bestemmelser om maksimale innskudd og krav til minsteinnskudd. Innenfor disse rammene står den enkelte virksomhet fritt til å fastsette innskuddssatsene. Det er ikke tillatt med noen form for individuell tilleggssparing i Norge innenfor rammen av de kollektive tjenestepensjonsordningene, det vil si at den enkelte kan velge å innbetale ekstra innskudd med sikte på å øke pensjonsformuen. Dagens regelverk setter en hindring for dette, men prinsipielt kan det tenkes mer fleksible bestemmelser som også åpner for både individuell og/eller kollektiv tilleggssparing innenfor de kollektive ordningene, slik det for eksempel er tillatt i enkelte andre land (se kapittel 3). Det kan imidlertid inngås avtale om at alle de ansatte betaler et medlemsinnskudd (maksimalt 4 prosent av lønn og 50 prosent av samlet innskudd).

## **2.3 Prinsipper for mulige tilleggvalg i kollektive ordninger**

Samlet kan vi si at tilleggvalg i kollektive ordninger kan anta en rekke former:

1. Individuell tilleggssparing utover de innskuddssatser som er nedfelt i bedriftens pensjonsplan, men innenfor maksimalt tillatte sparesatser
2. Kollektiv tilleggssparing innenfor maksimalsatsene i innskuddspensjonsloven
3. Individuell tilleggssparing utover maksimale innskuddssatser
4. Kollektiv tilleggssparing utover maksimale innskuddssatser
5. Individuell mulighet til å balansere produktportefølje ved å kunne avveie forholdet mellom sparing og forsikring etter eget ønske, eller foreta valg om utforming av produkter, for eksempel valg av utbetalingsperiode.

I den videre drøfting skal vi ta utgangspunkt i gjeldende bestemmelser vedrørende innskudd og skattefavoredert sparing.

### **Tilleggssparing i et individuelt perspektiv**

En begrunnelse for å tillate individuell tilleggssparing i kollektive ordninger med inntektsfradrag etter fjerning av den skattefavorederte IPA-ordningen, er at individuelle behov og preferanser for pensjon vil være forskjellige. Noen ønsker å spare mer enn andre. Et sentralt spørsmål er om slik sparing bør subsidieres av det offentlige, ved at det for eksempel åpnes for mersparing i de kollektive ordningene. I den grad maksimaltaket for skattesubsidiert sparing kan oppfattes som et politisk mål ut fra myndighetenes ambisjon om å sikre alle et visst pensjonsnivå, kan en stille spørsmål om enkeltindivider eller grupper av arbeidstakere i større grad bør gis mulighet til å utnytte den «ledige» skattefavoredertingen i bedriftens kollektive ordning. Et motargument kan være at de økonomiske mulighetene til å foreta slik tilleggssparing, naturlig nok, vil variere avhengig av inntektsnivå, og at det har en negativ effekt på statens skatteproveny.

Både virksomhet og de ansatte kan i enkelte tilfeller ha et ønske om å foreta en ekstrainnbetaling til pensjonsordningen, for eksempel ved at bonus avsettes som sparing i pensjonsordningen, i stedet for å utbetales som et ordinært lønnstillegg. Dette er i dag tillatt innenfor regelverkets bestemmelser, men kan komme i konflikt med en eventuell mulighet for individuell tilleggssparing, ved at samlet sparing overstiger maksimalsatsene. Dette kan la seg regulere ved at slike ekstrabonuser (innbetalt til de individuelle konti) gis prioritet foran den individuelle sparingen, slik at maksimalkravet overholdes.

Det er også mulig i større grad å åpne for individuelle valgmuligheter knyttet til risiko-produkter. Som tidligere nevnt inneholder OTP krav om premie/innskuddsfritak ved uføret, men ingen andre krav til forsikringsdekninger. Dette betyr at alle andre forsikringsprodukter i en kollektiv pensjonsinnretning vil være basert på arbeidsgivers frivillige beslutning om å inkludere andre forsikringsdekninger. Medlemmer i en del kollektive ordninger, og da særlig innskuddsordninger, vil dermed ikke ha mulighet til skattefavisert uføreforsikring, slik de fleste med ytelsesordning i dag har.

Større fleksibilitet og mer individuell valgfrihet kan også gjelde muligheten for å «bytte» mellom sparing og ulike former for forsikringsdekninger, for eksempel ved at en arbeidstaker i stedet for å være omfattet av en etterlattedekning, velger å spare mer til alderspensjon. En slik fleksibilitet med hensyn til produktsammensetning finnes i begrenset omfang i enkelte andre land, som vi skal komme tilbake til i neste kapittel, og kan tilpasses innenfor sparegrensene. Et argument for ikke å åpne for valgmuligheter til å velge på dette området, er knyttet til solidaritetsbegrepet, det vil si at solidaritetselementet i prinsippet kan undergraves dersom det kun vil være de med størst behov og størst risiko som vil betale premie til de aktuelle forsikringsordningene.

#### **Tilleggssparing i et samfunnsmessig perspektiv**

Det var i forbindelse med innføringen av folketrygdens tilleggspensjonssystem en uttalt målsetning at alle skulle oppnå et pensjonsnivå tilsvarende to tredeler av arbeidsinntekten. Hovedargumentet var at en skulle sikre den enkeltes mulighet til å opprettholde et tilvakt inntektsnivå livet ut. I utgangspunktet var dette målet om inntektssikring knyttet til folketrygdens ytelser, og gjaldt dermed i første rekke personer med lavere og midlere inntekter. Ut fra en slik begrunnelse kan skattesubsidiering av tjenstepensjoner virke urimelig. Som en følge av dette ble det på slutten av 1980-tallet blant annet innført arbeidsgiveravgift på arbeidsgivers innbetalinger til tjenstepensjonsordninger. I Velferdsmeldingen i 1995 (St.meld. 35 1994–95) ble det av samme grunn uttrykt en klar skepsis til å opprettholde skattesubsidieringen av tjenstepensjonsordninger. Likevel ble skattesubsidieringen opprettholdt også ved innføringen av innskuddspensjon fra 2001. Ønsket om likebehandling av offentlige og privat ansatte arbeidstakere la en effektiv stopper for mulighetene til å endre skattereguleringen av tjenstepensjoner, fordi det var juridisk og politisk vanskelig å gjøre endringer i offentlig ansattes tjenstepensjonsforhold.

Med forslaget til en modernisert folketrygd og vedtaket om OTP fra 2006 er imidlertid dette bildet endret. Ambisjonen om inntektssikring i pensjonsalderen er nå koblet både til folketrygd og til tjenstepensjoner for alle arbeidstakere. Dette representerer et skifte i pensjonspolitikken, med en større vektlegging av tjenstepensjonene som en integrert del av samfunnets pensjonspolitikk. Dermed er det naturlig å tro at også den politiske støtten til fortsatte skattefordeler for tjenstepensjoner er styrket. Dette kommer også til uttrykk i

pensjonsmeldingen (St.meld. nr. 12 2004–2005), hvor det ikke fremmes forslag om reduserte skattefordeler for sparing i tjenstepensjoner. Tjenstepensjoner er dermed et viktig pensjonselement for alle arbeidstakere, selv om det fortsatt er slik at høyinnteksgruppene i størst grad er avhengig av slike tillegg til folketrygden for å nå et samlet pensjon på to tredeler av tidligere inntekt.

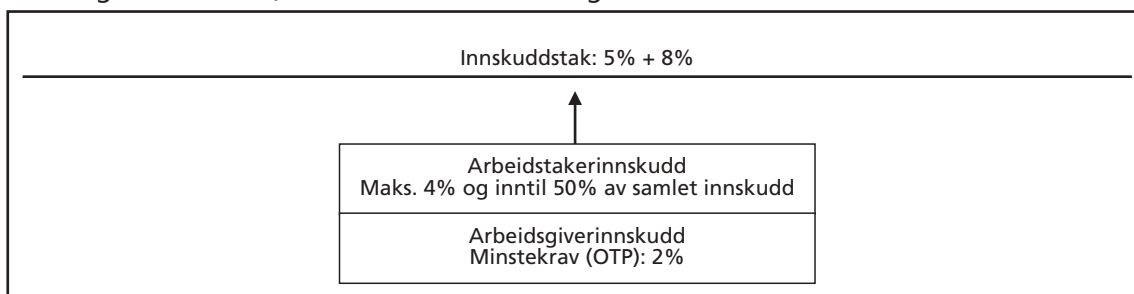
Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hvilken grad bortfall av IPA-ordningen, innføringen av OTP og økte tillatte innskuddssatser for selvstendig næringsdrivende vil bidra til at flere når «ønsket» pensjonsnivå. For å kunne svare utfyllende på dette må det gjøres beregninger, noe som ligger utenfor dette prosjektets tidsramme. Utfallet vil også i stor grad påvirkes av hvordan den nye folketrygdens opptjeningsprinsipp utformes. Utgangspunktet er at folketrygdens ytelse skal være en funksjon av arbeidsinntekt og antall yrkesaktive år, slik at folketrygden blir høyere jo lenger man arbeider, og vice versa. Hvordan den nye folketrygdmodellen vil slå ut, vet vi likevel ikke, men de allerede vedtatte prinsippene om justering av løpende folketrygdutbetalinger i forhold til utviklingen i levealder og selve regulering av de løpende pensjonene, vil føre til lavere ytelser for alle, alt annet likt.

Et annet forhold er at avviklingen av skattefavoriseringen av individuell pensjonssparing (IPA) fører til en innstramming av selvstendig næringsdrivendes muligheter til subsidiert pensjonssparing. Maksimalt innskudd i IPA-ordningen var kr. 40 000, mens maksimalt innskudd (4 prosent) etter regelverksendring vil være vel kr. 27 000 (se kapittel 4).

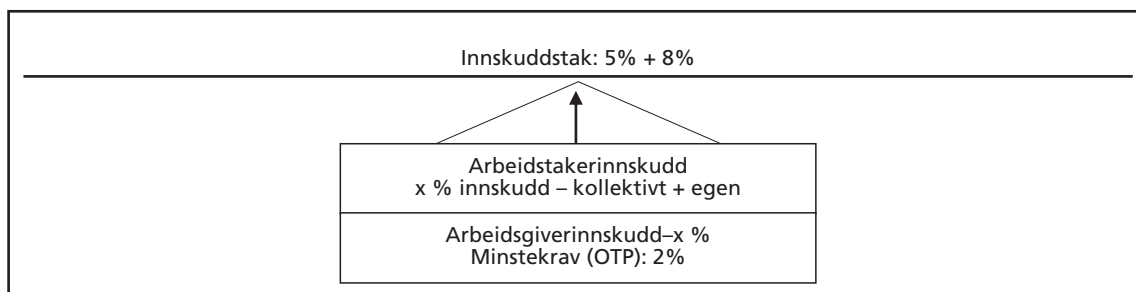
Ut fra målet om å sikre alle minst to tredeler av tidligere inntekt i pensjon, kan det drøftes om og i hvilken grad dagens regelverk knyttet til skattefavorisert sparing bidrar til å sikre dette for alle yrkesaktive i samme grad, inkludert en vurdering av om en eventuell åpning for individuell tilleggssparing i kollektive ordninger, i større grad kan bidra til dette.

Innskuddpensjonsloven (LOI) åpner nå for at arbeidstakere kan betale innskudd, begrenset til maksimalt 4 prosent av egen lønn, men ikke høyere enn arbeidsgivers innskudd (figur 2.1). Minstekravet i OTP gjelder pliktig minimumsinnskudd fra arbeidsgiver, mens arbeidstakerinnskudd kan fastsettes i innskuddsplanen og maksimalt utgjøre 2 prosent av lønnen når arbeidsgiverinnskuddet tilsvare loverens minstekrav. Virksomheten kan også fastsette andre innskuddssatser, begrenset oppad til 5 prosent av lønn mellom 1 og 6G, og 8 prosent av lønn mellom 6 og 12G. Innenfor minstekrav og maksimalt tillatte innskudd, kan en virksomhets pensjonsplan fritt definere innskuddssatsene, men med en fordeling mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne som angitt over.

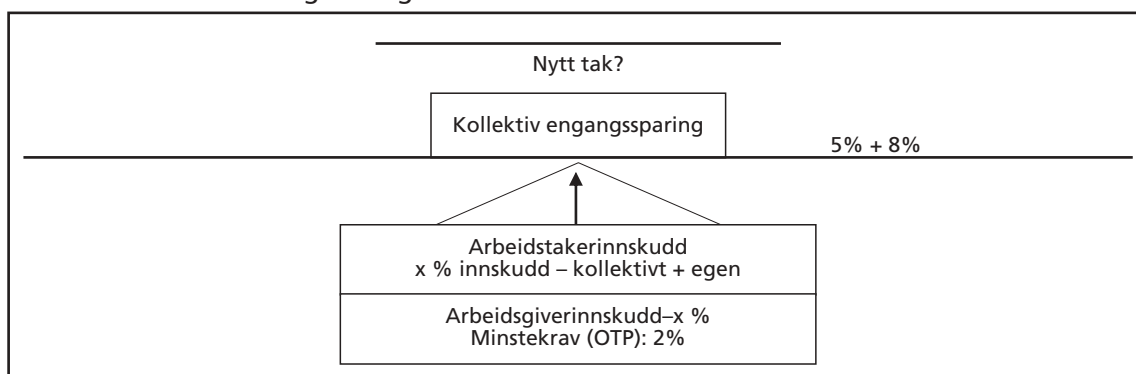
Figur 2.1 Gjeldende regelverk for fastsettelse av innskuddssatser i en pensjonsordning. LOI, arbeidsgiverinnskudd, arbeidstakerinnskudd og OTP



Figur 2.2 Tilleggssparing i kollektive innskuddsordninger – opphevelse av begrensninger på arbeidstakerinnskudd



Figur 2.3 Tilleggssparing i kollektive innskuddsordninger – opphevelse av begrensning på arbeidstakerinnskudd og heving av tak for maksimale innskuddssatser



Dersom arbeidstakerne skal betale innskudd, må det etter bestemmelsene gjelde alle arbeidstakerne i virksomheten. Regelverket tillater heller ikke, som nevnt, enkeltarbeidstakere å spare utover fastsatte innskuddssatser i den kollektive ordningen. Det er med andre ord ingen fleksibilitet knyttet til individers eventuelle ønske om tilleggssparing innenfor rammen av kollektive ordninger. Ved bortfall av IPA må slik tilleggssparing skje på individuell basis uten skattefavorisering.

I prinsippet kan en tenke seg en modell som vist i figur 2.2, der det forutsettes at dagens maksimalsatser opprettholdes, men der en ser bort fra begrensninger på arbeidstakerinnskudd.

En slik modell vil ikke være i strid med forholdsmessighetsprinsippet, i den grad dette prinsippet er knyttet til arbeidsgivers innbetalinger og alle arbeidstakere dermed blir dermed behandlet «likt» (se kapittel 4).

Et alternativ til denne modellen kan være, i tillegg til opphevelse av begrensningen på arbeidstakerinnskuddet, å imøtekomme det eventuelle ønsket om individuell sparing ved å heve taket for maksimale innskuddssatser i de skattefaviserte ordningene, slik at både kollektiv og individuell tilleggssparing kan gjøres innenfor rammen av et nytt tak.

Vi skal komme nærmere inn på aktuelle modeller for individuelle og kollektive valg og fleksibilitet i innskuddsordninger i kapittel 4.

## 3 Individuelle valgmuligheter i utvalgte land

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgås skatteregler og individuelle valgmuligheter knyttet til individuell tilleggssparing og produktvalg i et utvalg land, der innskuddsbaserte ordninger har et visst omfang: Danmark, Sverige og Storbritannia. Denne gjennomgangen vil danne et nyttig bakteppe når vi i kapittel 4 skal skissere mulige modeller for hvordan denne typen individuell (og kollektiv) valgmulighet kan implementeres i kollektive ordninger i Norge, samt hvilke endringer i regelverk som disse vil nødvendiggjøre.

Den nedenstående gjennomgang er ikke ment å gi et fullstendig bilde av individuell og kollektiv fleksibilitet i kollektive pensjonsordninger og gjeldende skatteregler for pensjonsparing i de ulike landene, men snarere å gi en beskrivelse av de viktigste hovedtrekkene.

### 3.2 Danmark

#### Generelt

Det danske pensjonssystemet består av flere lovbaserte pensjonsordninger (folkepensjon, ATP, SP, m.fl.), arbeidsmarkedspensjoner og foretakspensjoner (tjenestepensjon) og individuell pensjonssparing. Folkepensjonen er en flat ytelse som gis alle uavhengig av inntektsnivå og tilknytning til arbeidsmarkedet, og tilsvarende omtrent nivået på minstepensjonen i Norge. ATP og SP er obligatoriske arbeidsmarkedsordninger som sikrer alle yrkesaktive et tillegg til folkepensjonen. Førstnevnte administreres av partene i arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkeds-pensjoner (tjenestepensjonsordninger) har stor betydning i det danske pensjonssystemet og omfatter nærmere 90 prosent av de yrkesaktive. De aller fleste av disse ordningene er innskuddsbaserte og administreres av partene i arbeidsmarkedet. Foretakspensjoner, det vil si ordninger i foretak som ikke omfattes av de avtalebaserte ordningene, er også innskuddsbaserte.

#### Skatteregler og pensjonssparing

Pensjonsinnskudd i tjenestepensjonsordninger betalt av arbeidsgiver er ikke skattepliktig, mens egenbetalingen gis fullt fradrag på arbeidstakers hånd (i bruttoinntekten = redusert skattbar inntekt). Det er heller ikke tak på hvor stort fradraget kan være, men det begrenses automatisk til 100 prosent av lønnsinntekten. Dette gjelder løpende alderspensjoner og ratepensjoner (se nedenfor). Innskudd til kapitalpensjoner (kalles ofte alderssum og er en engangsutbetaling på pensjoneringstidspunktet) gir ikke fradrag i bruttoinntekt, men i

alminnelig inntekt. Det samme gjelder privattegnede ordninger som fratrekkes på vanlig måte i selvangivelsen.

### **Sparesatser i tjenstepensjonsordninger**

De danske tjenstepensjonene er enten basert på egne avtaler mellom arbeidsmarkedets parter eller i den enkelte virksomhet. Pensjonsordningene er obligatoriske for alle arbeidstakere som omfattes av avtalene. Innskuddene i pensjonsordningene er fordelt med en tredel på arbeidstaker og to tredeler på arbeidsgiver. Tjenstepensjonsordningene har eksistert i lang tid, men fra slutten på 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet ble det med bred politisk støtte opprettet nye arbeidsmarkedspensjonsordninger og bedriftspensjonsavtaler, samt at eksisterende ordninger ble bygget ut. I de avtalebaserte tjenstepensjonsordningene har innskuddssatsene økt suksessivt fra 1 prosent til 10,8 prosent. Satsene varierer fra avtale til avtale, men de fleste har kommet opp i et innskudd på 10,8 prosent, men i enkelte bransjer er satsene høyere (deriblant i finanssektoren og i offentlig sektor).

Sparingen i innskuddsordningene omfatter typisk tre typer pensjonsytelser (kan variere mellom ordninger), for eksempel gjelder følgende for Industriens Pension: Den løpende alderspensjonen utgjør 50 prosent av pensjonssparingen, ratepensjonen<sup>2</sup> 40 prosent og kapitalpensjonen 10 prosent. Den enkelte kan velge å ikke spare til kapitalpensjon<sup>3</sup>, det vil si få utbetalt et engangsbeløp ved pensjonering, men hvor det betales en avgift til staten på 40 prosent (reduert fra 60 prosent). Velger en å ikke spare til kapitalpensjon (utgjør typisk maksimalt to ganger den årlige alderspensjonen), vil sparingen til løpende alderspensjon øke. Ratepensjon derimot, blir utbetalt over en periode på minst ti år. Det er sparingen til rate- og kapitalpensjon som den enkelte har investeringsvalg på.

Det kan også i noen ordninger, for eksempel i Industriens Pension, avtales lokalt på den enkelte bedrift om innskuddssatsene skal være høyere enn hva som er avtalt i overenskomsten. Det kan videre fritt avtales hvordan dette eventuelt skal fordeles mellom bedriften og de ansatte. Dog settes det visse krav i tilknytning til dette: avtalen skal for eksempel være obligatorisk eller omfatte en avgrenset gruppe arbeidstakere, for eksempel en avdeling eller en bestemt arbeidstakergruppe) og økningen skal avtales som en bestemt del av lønnen.

I noen avtaleområder (forsikring og slakteri/kjøttbransjen) er det i tillegg nylig innført en «lønnspakke», der arbeidstakerne kan velge mellom høyere lønn, mer fritid eller høyere pensjonsinnskudd. Dette er imidlertid ikke utbredt så langt, men LO i Danmark forventer en større utbredelse av slike ordninger, og understreker samtidig at det er en beskjeden del av lønnen som kan anvendes til slike valg. Like fullt tyder dette på at fleksibiliteten i de danske tjenstepensjonsordningene er økende på dette området.

<sup>2</sup> En spareordning hvor det oppsparte beløpet utbetales i rater over en periode på minst 10 år.

<sup>3</sup> Ifølge Pensionsmarkedsrådet (2001) har det vært en tendens til vekst i omfanget av ratepensjoner og en reduksjon for kapitalpensjoner, og de mener dette primært skyldes endrede fradragsregler for sistnevnte (jf. over).

### **Individuelle valgmuligheter i kollektive tjenstepensjonsordninger**

Økende innskuddssatser betyr at tjenstepensjonsordningene også får økende betydning i det samlede pensjonssystemet. Undersøkelser<sup>4</sup> tyder dessuten på økt behov for og ønske om individuell innflytelse over egen pensjonssparing, i form av større valgmuligheter enn det dagens system innebærer. I dagens ordninger finnes det følgende valgmuligheter:

- Investeringsvalg, der den enkelte kan velge investeringsstrategi for deler av pensjonsinnskuddet, det vil si innskudd som omfatter rate- og kapitalpensjon og valg av portefølje-forvalter.
- Produktvalg, det vil si sammensetningen av de enkelte produktene eller ytelser i ordningene, for eksempel alderspensjon, invalidepensjon og ektefelledekning. Partene i overenskomstene fastsetter visse minimumsbetingelser til risikodekninger (obligatoriske ytelser fastsatt etter det solidariske prinsipp). Det meste av sparingen skal anvendes til alderspensjon (kjønnsnøytralitet), samt at det skal være en invalidedekning.
- Valg av pensjonsinstitutt, det vil si hvem som skal administrere ordningen på vegne av individet. Denne muligheten finnes dag i tilknytning til jobbskifte.
- Individuell tilleggssparing. Den enkelte kan tilleggsspare i den pensjonskassen som er tilknyttet en overenskomst eller et annet sted. Ubegrenset sparing med inntektsfradrag for løpende, livsvarig alderspensjon og ratepensjon og inntil DK 42 000 per år til kapitalpensjon. Tilleggssparemulighetene gjelder ikke alle ordninger, men får større utbredelse.

Tjenstepensjonsordningene inneholder to solidariske elementer: det ene er at opptak i ordningene skal skje uten avgivelse av helseerklæring, og den andre er kjønnsnøytralitet. En embetsmannsgruppe nedsatt av Regjeringen avla i 2003 en rapport<sup>5</sup> omkring individuelle valgmuligheter i kollektive pensjonsinretninger, og konkluderte at det vil være behov for å definere visse obligatoriske ytelser – særlig invalidedekning og livsforsikring (minimumsdekning), gitt at det solidariske element ønskes opprettholdt. Utvalget foreslår ulike tiltak for å øke den individuelle valgmuligheten i både tjenstepensjonsordninger og i den obligatoriske ATP-ordningen, og omfatter investeringsvalg, flytterett, mulighet til å kunne velge bort noen få utvalgte forsikringsdekninger, som ektefelle- og barnedekning, til fordel for sparing, valg av utbetalingstidspunkt, samt kjøp av eventuelle andre forsikringsprodukter. Fleksibilitet i form av individuell tilleggssparing utover de kollektivt fastsatte satser er etter det vi kan se ikke omtalt av utvalget, men som nevnt over finnes det en fleksibilitet på dette området. Individuelle valgmuligheter når det gjelder å sette sammen kombinasjoner av sparing og forsikring utover hva som er fastsatt kollektivt, samt mulighetene for individuell tilleggssparing i de kollektive ordningene, synes å være økende i omfang. Per i dag tillates dog ikke tilleggssparing i alle ordninger.

<sup>4</sup> Økonomi- og Erhvervsministeriet, Beskjæftigelsesministeriet, Finansministeriet og Skatteministeriet (2003): «Større valgfrihed i pensionsoppsparingen».

<sup>5</sup> Se fotnote 2.

## 3.3 Sverige

### Generelt

Det offentlige pensjonssystemet i Sverige består av en inntektsrelatert pensjon og en premiepensjon, samt en garantipensjon som gis til personer med lav eller ingen inntekt i yrkeskarrieren. Førstnevnte er en skattefinansiert innskuddsbasert ordning, hvor den enkelte innskudd settes av på en såkalt fiktiv konto. Premiepensjonsordningen (PPM) er derimot et fondsbasert system, der en viss andel av den samlede innbetalingen (2,5 prosent) fritt plasseres av den enkelte arbeidstaker i ett eller flere fond. Tjenestepensjonssystemet er basert på et bredt dekkende avtalesystem mellom partene i arbeidsmarkedet og omfatter cirka 90 prosent av de yrkesaktive. Disse ordningene er obligatoriske for bedrifter og arbeidstakere som omfattes av avtalene.

### Skatteregler og pensjonssparing

En tjenestepensjonsordning som tegnes av arbeidsgiver og der denne betaler innskudd/premie, beskattes ikke på arbeidstakers hånd. Arbeidsgiver har fradragrett for innbetalte premier. Hovedregelen er at fradrag gis for pensjonskostnader opp til 35 prosent av lønnen, med et fradragstak på ti «prisbaselopp» (SEK 390 700). Arbeidsgiver betaler en egen lønnskatt på pensjonspremie (24,26 prosent). I individuelle pensjonsforsikringsordninger er taket for skattefavourisert sparing SEK 19 850 (50 prosent av basbeløppet) eller 5 prosent av lønn (men høyest SEK 39 700). Arbeidstakerne betaler ikke innskudd til pensjonsordningene, og har således heller ikke inntektsfradrag.

### Sparesatser i tjenestepensjonsordninger

Premiesatsene i innskuddsbaserte ordninger varierer fra avtaleområde til avtaleområde. Premien i kollektivavtalen inngått mellom Svensk Næringsliv (SAF) og LO tilsvare eksemplvis 3,5 prosent av pensjonsgivende lønn. I noen avtaleområder (deriblant SAF-LO) kan likevel arbeidsgiver og lokal fagforening avtale høyere innskuddssatser for alle enn hva som er nedfelt i kollektivavtalen. Dette kan eksempelvis gjøres ved at bonus /lønnsøkninger avsettes som pensjonsinnskudd i stedet for å bli utbetalt som lønn, innenfor skattereglenes rammer (se også om «löneväxling» nedenfor).

### Individuelle valgmuligheter i kollektive pensjonsinnretninger

I innskuddsbaserte ordninger er det valgfrihet innenfor følgende områder:

- Valg av pensjonsinstitutt/forvalter (bortsett fra statsansatte).
- Investeringsvalg, det vil si en kan velge mellom tradisjonell forsikring eller fondsforsikring (fra et fondsortiment). Stort sett alle forsikringsselskaper kan velges.
- Produktvalg, det vil si velge om etterlattedekning skal inkluderes eller ikke, samt velge utbetalingstid der minimum er fem år. Foretak som omfattes av en kollektivavtale har plikt til å tegne de risikodekninger som denne avtalen inkluderer. Foretak som ikke

omfattes av en kollektivavtale har ikke slik plikt, og står således friere med hensyn til å kunne tilby den enkelte flere valgmuligheter på produksiden, det vil si å kunne velge individuelle risikodekninger, i samarbeid med forsikringsselskapet.

Det enkelte individ har ikke mulighet til å tilleggsspare utover de kollektivt fastsatte satser, og reguleres av skattereglene. Eventuell mersparing må skje i en individuell pensjonsspareordning (med inntektsfradrag). Dog finnes det en ordning som kalles «löneväxling», som innebærer at den enkelte kan bytte deler av sin (brutto) lønn mot andre ytelser, deriblant en høyere pensjonspremie. Dette har en gunstig skatteeffekt for arbeidsgiver og for arbeidstakere som tjener mer enn 7,5 «basbelopp», det vil si cirka SEK 300 000. Ordningen anvendes først og fremst av høytlønnede arbeidstakere, og benyttes spesielt i tilknytning til bonusutbetalinger og annen prestasjonsbasert lønn.

## 3.4 Storbritannia

### Generelt

Storbritannia har et komplekst pensjonssystem. I prinsippet består det offentlige pensjonssystemet av to komponenter: en grunnpensjon (flat) og en inntektpensjon (S2P). Et unikt kjennetegn ved det britiske systemet er muligheten den enkelte har til å flytte ut av («contract out») det inntektsrelaterte offentlige elementet dersom vedkommende er omfattet av en tjenstepensjonsordning.

Tjenstepensjoner i Storbritannia er frivillig for arbeidsgiver, og eksisterende avtaler er ikke etablert som følge av kollektive avtaler, men av de enkelte arbeidsgivere. Ordningen tilsvarende det norske på dette området. Noe under halvparten av arbeidstakerne er dekket av en tjenstepensjonsordning, og de fleste er ytelsesbaserte. Det er imidlertid en klar tendens til at slike ordninger reduseres i omfang, til fordel for de innskuddsbaserte ordningene (Veland m.fl. 2006).

### Skatteregler og pensjonssparing

Pensjonsinnskudd opp til 100 prosent av inntekten (lønn og annen inntekt) beskattes ikke i Storbritannia. Innbetalingstaket i forhold til inntektsskatt er fra april 2006 215 000 pund og vil øke hvert år fram til 2010, da taket når 255 000 pund. Etter 2010 revurderes taket hvert femte år. Innbetalinger over taket beskattes med 40 prosent. I tillegg er det regler der skatt inntreffer når verdien av den samlede kapitaloppbyggingen når 1,5 millioner pund (1,8 millioner pund fra 2010). Inntektsskatt betales av bruttoinntekt fratrukket innbetaling til en pensjonsordning, det vil si full skatteeffekt av innbetalingene.

Arbeidsgivers innskudd er fradragsberettiget og reduserer foretakets skattbare overskudd. Fradrag for store innskudd kan spres over flere år.

### Sparesatser i kollektive tjenstepensjonsinnretninger

Fra april 2006 ble taket for maksimalt tillatte innskudd opphevet. Dette betyr at det enkelte individ kan spare ubegrenset i en hvilken som helst pensjonsordning (individuell og/eller

en tjenestepensjonsordning). En står dermed helt fritt til å øke innbetalingene i de bedrifts-  
vise tjenestepensjonsordningene og oppnå inntektsfradrag (jf. over), samt kombinere denne  
med individuell sparing, «stakeholder pension» og tilleggssparing i kollektive ordninger (AVC  
– se nedenfor).

### **Individuelle valgmuligheter i kollektive pensjonsinretninger**

I innskuddsordninger, som øker betydelig i omfang i Storbritannia (jf. Veland m.fl. 2006),  
er de individuelle valgmulighetene følgende:

- **Investeringsvalg** – de fleste pensjonsordningene tillater det enkelte medlem å diversifisere investeringene gjennom å velge mellom ulike fond. Undersøkelser viser at de fleste kan velge mellom fire og ni fond. Få tillater valg av ett fond. Kostnadsfritt å skifte fond en eller to ganger i året.
- **Produktvalg** – de fleste pensjonsordningene har tilknyttet forsikring ved død og ved invaliditet. Valgmulighetene varierer fra ordning til ordning, men generelt har den enkelte fire valgmuligheter når det gjelder utbetaling av alderspensjon: garantert pensjon, kjøpe en annuitet, ikke-garantert pensjon før fylte 75 år og alternativ garantert pensjon fra fylte 75 år.

Alle pensjonsordninger tillattes å utbetale en skattefri engangssum ved pensjonering, begrenset til 25 prosent av pensjonsformuen.

Alle pensjonsordninger tilbyr en mulighet for tilleggssparing – AVC (Additional Voluntary Contributions), som gir fradragrett. Tilleggsspareordningen FAVC kan avtales direkte mellom det enkelte individ og forsikringsselskap (individuell ordning).

Regjeringen i Storbritannia har fremlagt forslag til endringer i det britiske pensjonssystemet, og foreslår blant annet et nytt system med individuelle konti, og at det skal bli obligatorisk for arbeidsgiver å innbetale minimum 3 prosent av arbeidstakers lønn innenfor et nærmere angitt lønnsintervall. Vi viser til Department for Work and Pension (2006) for en nærmere redegjørelse av reformforslagene.

## **3.5 Et komparativt perspektiv**

Storbritannia har de klart største individuelle valgmulighetene innenfor rammene av de kollektive tjenestepensjonsordningene, spesielt gjelder dette mulighetene til tilleggssparing innenfor innskuddsordningen. I tillegg kan den enkelte spare med fullt fradrag innenfor et tak på samlede pensjonsinnbetalinger, herunder i ulike individuelle ordninger, i NOK cirka 2,4 millioner. I Sverige betaler ikke arbeidstakerne innskudd, men i enkelte ordninger kan bedrift og fagforening avtale å anvende for eksempel bonus som merinnskudd i pensjonsordningen. En slik tilleggsinnbetaling gjelder da alle arbeidstakere. Tilsvarende gjelder i Danmark. I Danmark har enkeltindivider muligheter for individuell tilleggssparing tilknyttet

de kollektive ordningene, og bortsett fra sparing til kapitalpensjon, inneholder ikke skatte-reglene noe tak for hvor mye som kan spares. Slik tilleggssparing gjelder imidlertid ikke alle ordninger per i dag, men tendensen er at flere vil åpne for slike muligheter. En ser videre en utvikling i retning av å åpne for enda større individuelle valgmuligheter i de danske kollektive ordningene (jf. det nevnte embetsmannsutvalget). I Sverige kan ikke det enkelte individ tilleggsspare utover kollektivt fastsatte innskuddssatser, men har anledning til å bytte deler av bruttolønnen (for eksempel bonus eller annen prestasjonsbasert lønn) mot andre ytelser, herunder en høyere pensjonspremie i tjenstepensjonsordningen («löneväxling»). Denne ordningen anvendes i første rekke av høytlønnede arbeidstakere, og har en gunstig skatteeffekt for både arbeidstaker og arbeidsgiver.

Innskuddspensjonsordninger ble først tillatt i Norge i 2001, og fram til nå har det ikke vært tillatt med innskudd fra arbeidstakere. De individuelle valgmulighetene har vært knyttet til investeringsvalg, og arbeidsgiver har i flertallet av innskuddsordningene valgt en slik forvaltningsform (Finansnæringens Hovedorganisasjon 2006 og Veland m.fl. 2006).

Når det gjelder produktvalg, har dette begrenset omfang i alle de tre landene. Lengst har Danmark og Storbritannia gått, ved at man tillater en delvis kapitalisering av alderspensjonen ved pensjonering. I Storbritannia har likevel den enkeltes mulighet til å velge tilknyttede forsikringsprodukter ingen utbredelse. I Danmark har individuelt valg av produktpakke noe større utbredelse. Dette gjelder i første rekke sammensetningen av alderspensjon (kapital- og ratepensjon i stedet for høyere løpende alderspensjon) og enkelte forsikringsdekninger (for eksempel å kunne velge bort etterlattedekning). Invalidedekning er et minstekrav i overenskomstene. Som nevnt over, kan det tyde på at de individuelle valgmulighetene kan øke i Danmark. I privat sektor i Sverige er det også mulig å velge bort etterlattedekningen i de avtalebaserte ordningene. I foretaksbaserte ordninger som ikke omfattes av kollektivavtaler, står foretaket og den enkelte ansatte friere med hensyn til valg av risikoprodukter. Når det gjelder utbetalingstid for løpende pensjoner, skiller Sverige seg ut ved at man kan velge utbetalingstid fra fem år og oppover. Minste utbetalingstid for alderspensjon fra tjenstepensjonsordningene i Norge er ti år.

Danmark og Storbritannia har blant de laveste offentlige pensjonsytelsene i Europa og har derfor lagt betydelig vekt på å stimulere til etableringer av kollektive og private pensjonsordninger, gjennom blant annet gunstige fradragsregler både for arbeidstakere og arbeidsgivere. Dette kan delvis forklare ulikhetene mellom disse to landene på den ene siden, og Norge og Sverige på den andre siden. Norge fremstår med det strengeste skattefavoriseringsregimet av disse landene, men har samtidig gode offentlige pensjonsordninger. Det er også en viktig forskjell mellom Sverige og Danmark på den ene siden, og Storbritannia på den andre siden når det gjelder individuell fleksibilitet, fordi denne i de to førstnevnte landene tilrettelegges innenfor en kollektiv ramme, hvor partene i arbeidslivet legger føringer på denne og benytter kollektiv innkjøpskraft med hensyn til vilkår og kostnadsstrukturer m.v. Reguleringsregimet i Storbritannia framstår som langt mer deregulert og individualisert.

Tabell 3.1 Skattefavorisert pensjonssparing. Individuelle og kollektive tjenstepensjonsordninger. Norge, Danmark, Sverige og Storbritannia

Type valg	Norge	Danmark	Sverige	Storbritannia
IPA/individuell skattefavorisert pensjonssparing	Nei - ikke fra 12.05.05	Ja	Ja	Ja
Kollektiv tilleggssparing	Ja - innenfor maksimale innskuddsgrenser	Ja	Ja	Ja
Individuell tilleggssparing	Nei	Ja	Ja	Ja
Individuelt produktvalg	Kun utbetalingstid, min. 10 år	Ja, delvis Kapitalpensjon/ ratepensjon, enkelte forsikringsprodukter (for eksempel ektefelledekning). Invalideforsikring et minstekrav i avtalebaserte ordninger,	Begrenset i kollektivavtaler, velge bort etterlatte- dekning. Større muligheter i foretaksbaserte ordninger (ikke kollektivavtale). Min. 5 års utbetalingstid	Ja, delvis Kapitalisering. Valg av type pensjonsutbetaling (garanti/ikkegaranti etc.)

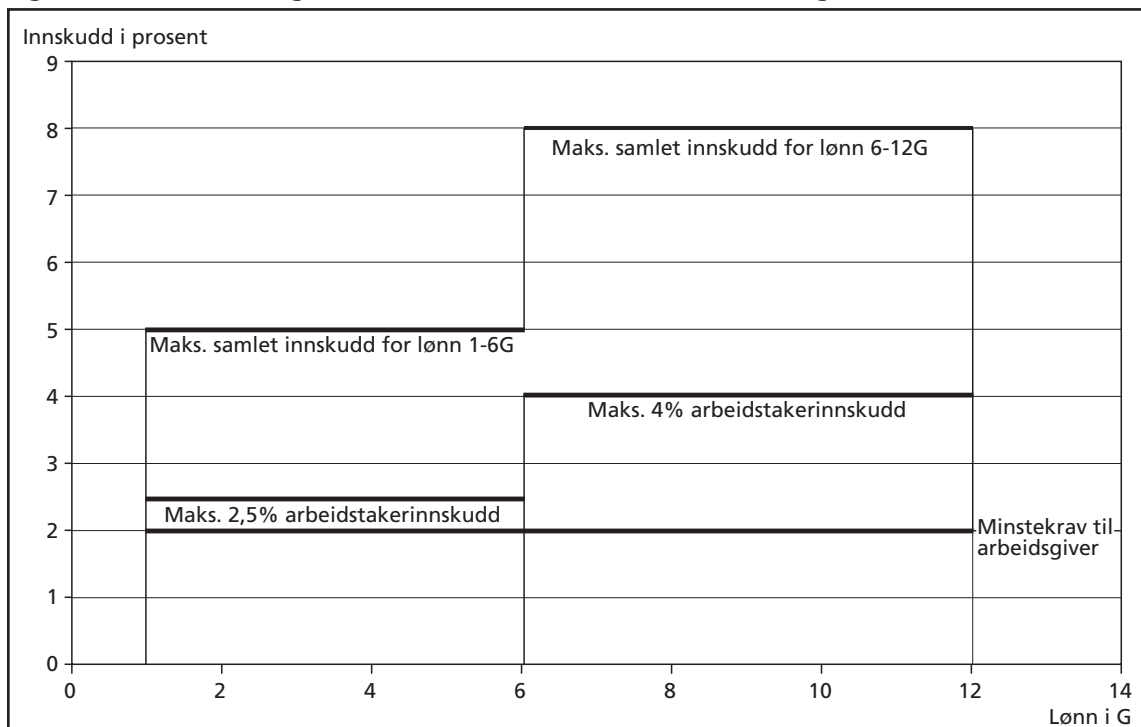
## 4 Modeller for fleksibilitet i kollektive tjenestepensjonsordninger i Norge

### 4.1 Bakgrunn

Loven om obligatorisk tjenestepensjon (OTP) fastsetter krav til minsteinnskudd i innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger (2 prosent av lønn mellom 1 og 12G), mens Lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold (LOI) regulerer hva som er maksimale innskudd for at arbeidsgiver skal få fradrag for innbetalingene etter skatteloven (maksimalt 5 prosent av lønn mellom 1 og 6G, og 8 prosent av lønn mellom 6 og 12G). Dette betyr at en bedrift fritt kan fastsette innskuddsatser etter skatteloven innenfor disse rammene. Skjematisk kan det framstilles som i figur 4.1.

Norske arbeidstakere har mulighet til å innbetale innskudd i en bedrifts pensjonsordning innenfor definerte krav, det vil si maksimalt 4 prosent av lønnen, og ikke mer enn halvparten av det samlede innskuddet. Forutsetningen er at det gjelder alle arbeidstakere. For lønn mellom 1 og 6G innebærer dette at arbeidstaker maksimalt kan betale 2,5 prosent, siden taket for samlet innskudd er 5 prosent. Tilsvarende er det maksimale arbeidstakerinnskuddet 4 prosent for lønn mellom 6 og 12 G. Innenfor dagens regelverk er det med grunnlag i

Figur 4.1 Minstekrav og maksimalt tillatte innskudd etter OTP og LOI



dette en viss kollektiv fleksibilitet hva gjelder mulighet for høyere sparing, dersom gjeldende innskuddssatser er lavere enn maksimalt tillatt etter skatteloven. Bedriften og de ansatte kan avtale fordeling av innskudd innenfor de nevnte grensene.

Opphevelsen av adgangen til skattefavorisert individuell sparing (IPA) innebærer at arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende kun vil ha tilgang til denne form for subsidiert pensjonssparing innenfor tjenstepensjonssystemet. Ønsker den enkelte tilleggssparing til pensjon, må dette således gjøres i individuell ordning uten inntektsfradrag. Denne endringen betyr at personer som ikke er yrkesaktive eller faller utenfor regelverkets bestemmelser og krav til opptak i en tjenstepensjonsordning (for eksempel på grunn av alder, arbeidstid og for lav inntekt), ikke lenger har tilgang til skattefavorisert pensjonssparing.

At innskuddssatser i en pensjonsordning skal fastsettes på et kollektivt grunnlag og omfatte alle ansatte, innebærer at det ikke er noen mulighet for individuell skattefavorisert sparing knyttet til et eventuelt behov for eller ønske om økt sparing innenfor de kollektivt bestemte innskuddssatsene. Som vi har vært inne på i kapittel 3, finnes slike muligheter internasjonalt, både i Sverige, Danmark og (særlig) Storbritannia. Det synes også å være en viss debatt omkring slike muligheter, i tillegg til videre utvikling av den enkeltes muligheter til å foreta egne valg med hensyn til både forvaltning av innskuddskapital (investeringsvalg), produktvalg (forsikring, utbetalingsperiode, kapitalisering av pensjonsytelsen, kombinasjoner mellom løpende alderspensjon og ratepensjon osv.), samt valg av pensjonsleverandør/institutt.

Vi skal i det etterfølgende skissere noen modeller for hvordan det kan tilrettelegges for økt fleksibilitet i kollektive tjenstepensjonsordninger, om dette skulle være ønskelig i forhold til målsetningen om at flest mulig bør oppnå en pensjonsinntekt tilsvarende to tredeler av tidligere inntekt. I tillegg til individuell og kollektiv mersparing, drøftes også hvordan man eventuelt kan åpne for individuelle produktvalg på enkeltområder. Etter gjeldende regelverk, plikter som nevnt en arbeidsgiver kun å tegne forsikring knyttet til premie-/innskuddsfritak ved uførhet. Forsikringsordninger utover dette er frivillig for en arbeidsgiver, og må i tilfelle gjelde alle ansatte.

I tilknytning til høringsrunden til Ot.prp. 68 (2004–2005) framkom forslag fra aktører i næringen om at det burde kunne åpnes for frivillige individuelle tilskudd til en bedrifts pensjonsordning, innenfor rammen av LOIs bestemmelser vedrørende maksimale innskudd. Finansdepartementets argument mot en slik løsning var at det ville bryte med forholdsmessighetsprinsippet, samt at bestemmelser om eventuelle innskudd fra arbeidstakerne skal fastsettes av foretaket som en del av pensjonsordningens regelverk og gjelde alle ansatte.

Forholdsmessighetsprinsippet står sentralt i regelverket. I ytelsesbaserte ordninger knyttes dette prinsippet opp mot nivå på pensjonsytelsen, ved at det ikke kan fastsettes ulike pensjonsnivå for ulike arbeidstakergrupper i én og samme bedrift. Pensjonsnivået ordningen skal sikte mot skal være det samme for ansatte med lav lønn som for ansatte med høy lønn. For å oppnå dette vil likevel *premien variere* fra ansatt til ansatt (og dermed også den merinntekt dette representerer for den enkelte ansatte). I innskuddsbaserte ordninger, der innskudd hittil ikke har vært tillatt, innebærer derimot forholdsmessighetsprinsippet at *innskuddssatsen skal være den samme* for alle ansatte i en bedrift (og maksimalt 5 og 8 prosent for lønn mellom henholdsvis 1–6G og 6–12G), selv om det også her åpnes for noe høyere innskudd for høytlønnsgruppene. Pensjonsnivået vil imidlertid variere fra ansatt til ansatt, avhengig av den enkeltes lønnsnivå til enhver tid, sparetid og avkastning.

Individuelt investeringsvalg vil bidra til at ansatte i samme bedrift som har samme lønn, vil kunne få ulik pensjonsytelse. Arbeidstakeres holdning til og tilpasning til risiko vil være ulik, og derfor vil åpningen for individuelt investeringsvalg gi ulik pensjon. Det kan også være slik at arbeidstakere med høy inntekt i større grad vil kunne bære en eventuell høyere risiko og ha større kunnskap om kapitalmarkeder, og dermed oppnå en høyere avkastning enn andre grupper.

Som tidligere nevnt, er innskuddsordninger med individuelt investeringsvalg i vekst (over 70 prosent av ordningene hadde investeringsvalg i 2005, jf. FNH 2006). At det med OTP åpnes for egne tilskudd fra arbeidstakerne i de kollektive ordningene, skaper en debatt om den enkelte også skal kunne gis mulighet for skattesubsidiert tilleggssparing utover de kollektivt fastsatte sparesatsene innenfor rammene av de kollektive ordningene.

Et sentralt spørsmål er om frivillig individuell mersparing i kollektive ordninger vil bryte med forholdsmessighetsprinsippet. Dette kan tilnærmes på to måter. På den ene siden kan det argumenteres for at så lenge det på arbeidsgivers hånd er fastsatt ensartede innskudds-satser for arbeidstakerne i bedriften etter gjeldende regelverk, må forholdsmessighetsprinsippet i første rekke kobles til arbeidsgivers bidrag. På den annen side kan det ut fra mer praktisk hensyn kunne argumenteres for at en åpning for individuell tilleggssparing ikke har en annen prinsipiell implikasjon enn det individuelt investeringsvalg allerede har: nemlig at ansatte kan få ulik pensjon.

En innvending mot i større grad å åpne for individuelle valg, er at ordningene da vil framstå som individuelle ordninger, slik at de dermed mister noe av sitt kollektive preg. Til dette kan anmerkes at den kommende folketrygdreformen også til en viss grad vil bidra til en individualisering av folketrygden, ved at man i større grad enn i dagens system aktivt må ta stilling til og foreta valg som vil få konsekvenser for den pensjonsytelse man vil få fra folketrygden. Eventuelle lavere ytelser fra folketrygden må for eksempel hver enkelt kompensere, enten ved å arbeide lenger eller ved å spare mer, om de har anledning til det. Når det gjelder det siste, er incentivet fjernet i individuelle ordninger. Et hovedargument for å tillate tilleggssparing, kollektivt eller individuelt, i det «rommet» som arbeidsgiver eventuelt etterlater seg under maksimaltaket, er at man da har samfunnsmessig kontroll på at skatte-subsidiene tilfaller grupper som ligger under målet om to tredeler av inntekten i pensjon.

I det etterfølgende skisseres noen modeller for hvordan slik tilleggssparing eventuelt kan implementeres både innenfor gjeldende regelverk og ved å endre på enkelte bestemmelser. I tillegg skal vi drøfte konsekvenser av skattelovens bestemmelser og håndtering av fradrag for innbetalinger i kollektive pensjonsordninger. Fradragsbestemmelsene har entydige virkninger ved at det skattemessig vil være mer lønnsomt for alle arbeidstakere at arbeidsgiver betaler alt innskudd til pensjonsordningen. Trekker vi inn andre virkninger av skattebestem-melsene, skapes incentiver som gjør at ulike arbeidstakergrupper vil ha ulike interesser i forhold til hvem som skal innbetale innskudd. Dette skal vi komme nærmere inn på senere.

Det presiseres at det ikke tas stilling til om individuell tilleggssparing og andre valg-muligheter i kollektive ordninger bør tillates eller ikke. Den primære hensikt er å skissere *hvordan* slike muligheter kan implementeres og de virkninger de ulike modellene kan tenkes å ha, blant annet når det gjelder mulige fordelingsvirkninger.

## 4.2 Modeller for økt fleksibilitet og individuelle valg i kollektive tjenestepensjonsordninger

Ut fra den prinsipielle diskusjonen omkring de muligheter som finnes for økt fleksibilitet i kollektive tjenestepensjonsordninger (innskudd) i kapittel 2, samt betraktninger rundt figur 4.1, skal vi i dette avsnittet skissere noen modeller for hvordan man kan åpne til kollektiv og individuell tilleggssparing i slike ordninger. Som referansemodell presenteres innledningsvis det nye systemet i Norge etter avviklingen av skattefavouriseringen av individuell pensjonsparing (IPA).

### Modeller

#### Modell 1: «Referansemodellen»

Modellen baserer seg på følgende (jf. figur 2.1):

- Dagens maksimalsatser for innskudd opprettholdes, det vil si 5 og 8 prosent av lønn fratrukket 1G på lønn mellom henholdsvis 1 og 6G og 6 og 12G
- Minstekrav til arbeidsgiversinnskudd, det vil si 2 prosent av lønn, fratrukket 1G
- Arbeidstakerinnskudd begrenses til 4 prosent av lønn, og maksimalt 50 prosent av samlet innskudd
- Skattefavourisert individuell pensjonssparing oppheves, slik at skattefavourisering konsentreres til sparing i kollektive ordninger

I denne modellen tillates ikke individuelle valg i form av tilleggssparing i kollektive ordninger utover de kollektivt avtalte innskuddssatsene. Det er heller ikke mulig for individet å bytte mellom sparing og enkelte risikoprodukter, eksempelvis bytte bort ektefelledekning (hvis denne er en del av virksomhetens pensjonsordning) mot en høyere sparedel. Ei heller er det mulig å kjøpe tilleggsforsikringer med inntektsfradrag. Gjeldende regelverk, og forutsatt bortfall av IPA-subsidieringen, gir ingen individuelle valgmulighet utover at det i de fleste innskuddsordninger er individuelt investeringsvalg. Kollektiv fleksibilitet i form av tilleggssparing vil imidlertid være mulig gjennom å fastsette høyere innskuddssatser dersom gjeldende satser er lavere enn maksimalsatsene. Forutsetningen for dette er at de høyere satser skal gjelde alle ansatte i virksomheten. I tillegg oppfattes regelverket slik at det også kan være mulig for en virksomhet å anvende en eventuell bonus som en engangsinnbetaling i ordningen, innenfor innskuddstakene.

Arbeidstakerne kan maksimalt innbetale 4 prosent av lønnen som innskudd i pensjonsordningen, men ikke mer enn halvparten av det samlede innskuddet. Innenfor lønnsintervallet 1–6G betyr dette som nevnt at arbeidstakerne kan betale inn maksimalt 2,5 prosent, mens maksimalt arbeidstakerinnskudd mellom 6 og 12G da er 4 prosent. Dersom en virksomhet har innskuddssatser på henholdsvis 3 og 6 prosent,<sup>6</sup> kan arbeidstaker maksimalt betale 1,5 og 3 prosent.

<sup>6</sup> Innskuddssatsene over 6G kan maksimalt utgjøre to ganger innskuddssatsen under 6G. Det er således ikke tillatt å ha for eksempel en 3+7-prosentordning.

Tabell 4.1 Maksimale årlige sparebeløp, gitt maksimalsatsene i LOI og henholdsvis en 2-prosentordning (OTP) og en 2+2-prosentordning

Lønn i G	5% (maks.)	5+8% (maks.)	OTP 2%	OTP 2%+2%
6	15 723		6 289	12 578
12		45 911	13 836	27 672

Tabell 4.1 viser at maksimalt årlig innskudd fra 01.05.06 er cirka kr. 46 000 for en inntekt på 12G (kr. 754 704). For en arbeidstaker med en inntekt på 6G (kr. 377 352), er det maksimale innskuddet cirka kr. 15 700, mens innskuddet for en arbeidstaker i en «OTP-bedrift» som etablerer en ordning etter minstekravet uten arbeidstakerinnskudd, er på beskjedne kr. 6300 per år. Det maksimale innskuddet på kr. 46 000 er beskjedent høyere enn maksimalt tillatt innbetaling i IPA-ordningen (kr. 40 000), som falt bort fra 12. mai 2006. Den enkeltes mulighetsområdet for skattefavoredert pensjonssparing er dermed redusert. Virkningen på den samlede sparingen av de tre endringene som innføres i 2006 (OTP, IPA og sparing for selvstendig næringsdrivende), samt provenyvirkingen for staten, ligger utenfor rammen av dette prosjektet.

#### **Modell 2: Individuell tilleggssparing innenfor rammen av dagens maksimalsatser**

Denne alternative modellen baserer seg på følgende (figur 2.2):

- Minstekrav til innskudd – OTP (2 prosent)
- Dagens maksimalsatser for innskudd opprettholdes
- Bestemmelsen om maksimale innskudd fra arbeidstaker oppheves
- Individuell tilleggssparing tillates innenfor rammen av maksimale innskudd

Hovedprinsippet i modellen er at den enkelte tillates å tilleggsspare, med inntektsfradrag, på egen innskuddskonto, begrenset til differansen mellom maksimale innskuddssatser og de kollektivt fastsatte satser i virksomheten. Forholdsmessighetsprinsippet tillater at samlet innskudd mellom 6 og 12G kan være inntil dobbelt så stort som innskudd mellom 1 og 6G. Dette knyttes opp mot de innskuddssatsene som er nedfelt i pensjonsplanen og gjelder alle ansatte i virksomheten. Supplerende individuell sparing utover dette, vil dermed ikke nødvendigvis bryte med forholdsmessighetsprinsippet (jf. drøftingen over).

Det kollektive prinsipp er betydelig vektlagt i gjeldende regelverk for tjenstepensjonsordninger. Individuell tilleggssparing i kollektive ordninger vil derfor delvis bryte med det kollektive preget. På den annen side innebærer en slik tilleggssparing at den enkelte individ gis en mulighet til å spare ekstra i de tilfeller der virksomheten ikke utnytter de maksimale innskuddssatsene og således ikke utnytter lovlig sparetak. I de tilfeller der en virksomhet ønsker eller beslutter å øke satsene opp til det maksimale, har ikke dette annen virkning enn at den enkelte individ i slike tilfeller ikke vil kunne tilleggsspare innenfor den kollektive rammen.

Modellens grunnleggende utgangspunkt er med andre ord at medlemmer av kollektive ordninger kan gis tilgang til skattefavoredert sparing innenfor rammen av maksimalsatsene, og etter virkningen av beslutninger av eventuell kollektiv mersparing fra arbeidstakerne. I

hvilken grad tilleggssparing er kollektiv eller individuell, kan avgjøres på den enkelte bedrift eller av partene i fellesskap i avtale sentralt eller lokalt. Det er dermed mulig å lage en danskinspirert kollektiv ramme rundt individuelle tilleggvalg, slik at det bare kan åpnes for dette (etter regelverket) hvis partene er enige om dette. Det vil i så fall være et virkemiddel for å styrke partsinvolveringen i tjenstepensjonsspørsmål.

### **Modell 3: «Individuell og kollektiv tilleggssparing med nytt tak»**

Denne modellen bygger på følgende (figur 2.3):

- Minstekrav til innskudd – OTP (2 prosent)
- Taket for maksimale innskudd oppheves og erstattes av et tak for maksimalt innskudd i kroner eller som en andel av G (uavhengig av inntektsnivå), eventuelt høyere innskuddssatser enn dagens maksimale
- Kollektiv tilleggssparing innenfor rammen av taket
- Individuell tilleggssparing tillates innenfor rammen av nytt tak – samordnet med eventuell kollektiv tilleggssparing
- Bestemmelsen om maksimale innskudd fra arbeidstaker oppheves

Denne modellen går ett steg lenger enn modell 2, ved at taket for maksimale innskudd etter innskuddspensjonsloven heves.

Som for modell 2, vil individuelle beslutninger om eventuell mersparing føre til at innskuddssatsene vil kunne variere fra individ til individ. Denne variasjonen bunner imidlertid i individuelle forskjeller i preferanser for mer sparing, mens de kollektivt bestemte innskuddene gjelder alle ansatte. Kollektiv tilleggssparing kan avtales mellom partene lokalt i den enkelte virksomhet. For eksempel kan bonus benyttes enten som en kollektiv mersparing (gjelde alle), eller som individuell mersparing, ved at den enkelte selv avgjør hvorvidt bonusen skal anvendes til pensjonssparing eller om den skal utbetales som ordinær lønn.

En økning i innskuddssatsene er en interessant problemstilling i forhold til målsetningen om et pensjonsnivå på to tredeler av arbeidsinntekten, dersom den nye folketrygdmodellen fører til lavere samlet pensjon enn to tredeler for mange. Det er grunn til å tro, med bakgrunn i at nåværende maksimalsatser ble fastsatt slik at pensjonsnivået gitt dagens folketrygd omtrent skulle tilsvare nivået i en 66-prosentsordning (ytelsespensjon), at innskuddssatsene er for lave til å nå dette pensjonsmålet. Et nytt innskuddstak kan fastsettes som et beløp i kroner, årlig regulert med endringen i G, eller som en andel av G som er lik for alle.

Også i denne modellen vil det være et helt avgjørende spørsmål om individuell tilleggssparing er en rettighet for alle arbeidstakere, eller om denne forutsettes bygget inn i et kollektiv avtaleverk lokalt eller sentralt.

### **Produktvalg i modell 2 og 3**

Etter dagens system har det enkelte medlem i en kollektiv ordning kun valgmuligheter når det gjelder investeringsvalg og utbetalingstid av løpende pensjon. Som vi tidligere har vist, er valgmulighetene knyttet til produkt mindre i Norge enn i både Danmark, Sverige og

Storbritannia. Spørsmålet er om og i hvilken grad det skal kunne åpnes for større valgmuligheter på dette området i tjenestepensjonsordninger i Norge.

Selv om det er en viss valgfrihet i danske ordninger, står det solidariske prinsippet sentralt også her. Det nevnte embetsmannsutvalget, som har utredet spørsmålet om en videre utvikling av de individuelle valgmulighetene i Danmark, fastholder at solidaritetsprinsippet også bør legges til grunn dersom det enkelte medlem av en pensjonsordning i større grad skal kunne velge produktsammensetning. På bakgrunn av dette mener utvalget at det kan fastsettes obligatoriske minimumskrav til visse ytelser, for eksempel invaliddekning og livsforsikring. For øvrig kan den enkelte stå fritt til å velge bort enkelte dekninger til fordel for høyere sparing, kjøpe nye risikoprodukter, velge utbetalingsperiode osv.

Hvis vi skal antyde på hvilke områder det eventuelt kan innføres større grad av individuelle produktvalgmuligheter i Norge, kan følgende være aktuelle alternativer:

- Mulighet for å kunne velge bort etterlattedekning
- Mulighet for ansatte gjennom spleiselag/ansattetilskudd å tegne risikodekning, for eksempel uføredekning, på et kollektivt grunnlag
- Mulighet til å kjøpe individuelle tilleggsdekninger utover hva som er fastsatt på kollektivt grunnlag
- Fastsette bredere obligatoriske minstekrav til risikodekninger
- Mulighet til å kunne velge kapitalpensjon, det vil si utbetaling av en engangsutbetaling ved pensjonering

Slike valgmuligheter vil kreve endringer i regelverket, og er i prinsippet uavhengig av spørsmålet om individuell tilleggssparing.

### **Nærmere om produktvalg**

Spørsmålet om eventuell valgmulighet knyttet til risikoprodukter, det være seg å velge bort enkeltprodukter eller kjøp av tilleggsprodukter, bør vurderes i forhold til tjenestepensjonsordningenes kollektive preg og utjevning av risiko i et forsikringskollektiv. En utvidet adgang til slike valg vil påvirke den systematiske risikoen (det vil si den risiko som er felles for alle i kollektivet og som er et uttrykk for «gjennomsnittsrisikoen» blant forsikringstakerne, for eksempel den gjennomsnittlige risiko for å bli ufør). Den usystematiske risikoen er spesifikk for den enkelte forsikringstaker og vil for eksempel uttrykke den enkelte forsikringstakers risiko for å bli ufør sett i forhold til gjennomsnittsrisikoen i hele forsikringskollektivet. Individuelle valg i kollektive ordninger vil derfor kunne føre til både økt systematisk og usystematisk risiko, noe som vil ha betydning for prissettingen av risikoprodukter. Slike valg vil dermed ha betydning for de kollektive ordningenes solidariske prinsipp.

Eventuelle valgmuligheter på risikoproduksiden kan begrunnes med at forsikringstakerne har ulike behov og ønsker. En enslig person kan ha et ønske om å velge bort ektefelledekning, og barnløse par kan ønske å velge bort barnpensjonen, hvis slike forsikringsdekninger er tilknyttet pensjonsordningen. I tillegg kan ulike preferanser og holdninger til risiko gi seg utslag i ulike ønsker og behov om tilleggsdekninger.

Minstekravet til forsikringsdekninger i kollektive tjenestepensjonsordninger er premie-/innskuddsfritak ved uførhet. Eventuelle tilleggsdekninger er frivillig og må fastsettes kollektivt

i pensjonsordningen, det vil si at alle ansatte eventuelt skal omfattes. Regelverkets begrensninger om at de ansatte maksimalt kan innbetale halvparten av innskuddet/premien gjelder ikke for den samlede innbetalingen, men innenfor hver lov (LOF og LOI). Det er derfor ikke mulig for de ansatte å få noen risikodekning, uten at dette medfører høyere kostnader for arbeidsgiver. Individuelle valg kompliseres på grunn av «antiseleksjon», ved at den enkelte ansattes helsesituasjon påvirker muligheten for å kjøpe risikodekning. En måte å løse dette på er å åpne for at de ansatte gjennom et spleiselag (det vil si på et kollektivt grunnlag/omfatte alle ansatte), kan kjøpe risikodekning med inntektsfradrag, for eksempel en uføredekning, til kollektive priser og uten helsevurdering (dersom det er minst 5 ansatte). Alternativt kan de ansatte kollektivt anvende et eventuelt ansattetilskudd til å kjøpe en risikodekning. I begge tilfeller vil ikke arbeidsgiver pådra seg videre økonomisk forpliktelse.

Sparebeløpet i en ren innskuddsordning, det vil si som kun inneholder sparing til alderspensjon, vil være det samme, uavhengig av alder og kjønn. Dette er ikke tilfellet for risikodekninger, hvis pris for en uførepensjon vil påvirkes av kjønn, og øke med økende alder. Sistnevnte har sammenheng med økende sannsynlighet for uførhet. Det betyr at det ikke vil være mulig å ha samme dekningsnivå for alle ansatte innen et «spleiselag» – dekingen vil reduseres med økende alder, gitt at man fikk til en lovendring der LOF og LOI ses sammen. Ved å tillate individuell tilleggsbetaling, kan den enkelte ansatte ha en mulighet til å opprettholde dekningsnivået ved å dekke kostnaden selv. I et slikt tilfelle vil det bli antiseleksjon, men dette kan imidlertid løses ved egenerklæring fra den enkelte.

Et alternativ til dette er å fastsette obligatoriske minstekrav til risikodekninger, for eksempel en uføredekning.

## 4.3 Modellenes virkninger

Det er innenfor rammen av dette prosjektet ikke mulig å gjennomføre en omfattende analyse av hvilke virkninger innføring av ulike modeller vil ha. Blant annet vil det være sentralt å gjøre beregninger av provenyvirksomheter av de ulike modellene. Her skal vi bare kort diskutere hvilken virkning en reform vil kunne få for samfunnsøkonomi og fordeling, partsforhold og forhandlinger. Dette for å peke på noen sentrale valg.

### Samfunnsøkonomi og fordeling

Provenyvirksomheten for staten ved å foreta endringer i regelverket for å tillate individuell tilleggsparing i kollektive ordninger, ligger som tidligere nevnt utenfor rammen av dette prosjektet. Imidlertid er det grunn til å tro at provenyvirksomheten er negativ ved at sparevolumet i slike ordninger vil øke. Hvor mye økningen blir, vil blant annet være avhengig av hvordan partene i arbeidslivet vil ønske og evne å utnytte en økt kollektiv fleksibilitet. Erfaringsmessig har ren individuell tilleggsparing hatt et relativt lite omfang i Norge og i andre land.

Vi skal i det etterfølgende antyde hvilke fordelingsvirkninger modellene vil kunne ha, men har ingen intensjon om å trekke entydige konklusjoner.

Ifølge Finansnæringsens Hovedorganisasjon (FNH) var det ved årsskiftet 2005/2006 cirka 830 000 IPA- og livrenteavtaler i Norge, og det ble totalt innbetalt cirka 7,7 milliarder kroner i slike ordninger i 2005. Sammenlignet med anslått mersparing utløst av OTP på cirka 3 milliarder kroner, vil avviklingen av skattefavoriseringen av IPA- og livrenteprodukter kunne føre til en betydelig lavere samlet pensjonssparing, også når vi tar hensyn til at deler av IPA-sparingen som selvstendig næringsdrivende fram til nå har hatt som eneste mulige sparekilde med skattefavorisering, «overføres» til innskuddspensjon. Vi har tidligere vist at maksimalt sparenivå for denne gruppen reduseres fra kr. 40 000 til vel kr. 27 000 med denne endringen. Samtidig vil de som vil bli omfattet av en minsteordning etter OTP, ikke kunne forvente at bidraget fra en slik ordning i forhold til samlet pensjonsnivå, vil være større enn at det kun kompenserer for en innstramming i folketrygden.

Undersøkelser viser at det er en positiv sammenheng mellom inntektsnivå og hvor gunstig tjenstepensjonsordningen er (Fløtten og Pedersen 1996), det vil si at personer med høy inntekt i større grad enn lavinntektsgrupper omfattes av gode pensjonsordninger. OTP definerer minstekrav til en tjenstepensjonsordning og det vil først og fremst være arbeidstakere med lavere og midlere inntekter som vil bli omfattet av OTP. Veland m.fl. har vist at en klar majoritet av bedrifter innen industrien og i mediebransjen vil tegne en ordning tilsvarende minstekravet, det vil si en 2-prosentordning. Dette betyr at personer som vil bli omfattet av en slik OTP-ordning, og som tidligere har benyttet IPA-ordningen for å spare til ekstra pensjon, vil kunne komme dårligere ut etter endringene, spesielt dersom den nye folketrygden vil føre til innstramminger.

Hvilke fordelingsvirkninger endringene totalt sett vil få, kan vi ikke gi et eksakt svar på uten nærmere beregninger, men det er grunn til å tro at det er de lavere inntektsgrupper som relativt sett vil tape mest, spesielt dersom mange av disse har hatt IPA-ordningen som eneste skattefavoriserte sparekilde. Tall fra FNH viser at mer enn halvparten av de som har benyttet IPA-ordningen, har en inntekt på kr. 400 000 eller lavere og nesten hver femte sparer har en inntekt på under kr. 250 000. Dette betyr at mange som har en inntekt som tilsvarer gjennomsnittsinntekten i samfunnet, og lavere, ikke lenger vil kunne spare individuelt med skattefavorisering, og vil kunne spare maksimalt 4 prosent av inntekten i en kollektiv ordning. For en arbeidstaker med en inntekt på kr. 350 000, vil maksimalt sparebeløp utgjøre cirka kr. 11 500 per år. Dersom denne arbeidstakeren sparer 2 prosent i tillegg til arbeidsgivers lovpålagte innskudd på 2 prosent, vil arbeidstakers maksimale innskudd utgjøre cirka kr. 5700 per år. For denne personens vedkommende betyr dette at han eller hun vil tape på opphevelsen av skattesubsidieringen av IPA-ordningen, dersom sparingen i IPA-ordningen minst utgjorde kr. 5700 per år. I tillegg vil personer som ikke har arbeidsinntekt, eller har en tilknytning til arbeidslivet som ikke kvalifiserer for opptak i en tjenstepensjonsordning, ikke lenger ha tilgang til sparing med inntektsfradrag.

En åpning for individuell tilleggssparing med inntektsfradrag i kollektive ordninger (modell 2) ved bortfall av IPA-ordningen, vil på bakgrunn i ovennevnte kunne ha positive fordelingsvirkninger. Høyere inntektsgrupper vil i større grad enn lavinntektsgrupper være medlem i en pensjonsordning med maksimale innskuddssatser, slik at sistnevnte gruppe vil kunne gis en mulighet til å utnytte mulighetsrommet i figur 4.1 til ekstra sparing. De høyt-lønnede vil derfor oppleve en innstramming i muligheten for sparing med inntektsfradrag, mens lavere inntektsgrupper, spesielt de som nå vil få tjenstepensjon som følge av innføringen av OTP, ikke vil oppleve den samme innstrammingen ved å kunne tilleggs spare i en

kollektiv ordning. En heving av taket for innskuddssatsene (modell 3) vil kunne gi en noe skjevere fordeling i forhold til modell 2, siden høyinntektsgruppene i størst grad vil kunne utnytte det nye taket og spare mer.

Ifølge FNH vil bortfallet av muligheten til IPA-sparing videre kunne føre til at personer som har en tjenstepensjonsordning uten uførepensjon eller etterlattedekning ikke lenger ha anledning til å sikre disse tilleggsytelsene i en pensjonsordning med inntektsfradrag. Dette innebærer etter FNHs mening at mange ikke lenger vil se seg i stand til å tegne slike deknninger. I et fordelingsmessig perspektiv kan dette være en uheldig virkning. Ved å åpne for slike valgmuligheter på individuell basis, kan slike deknninger tegnes av den enkelte innenfor rammen av en kollektiv pensjonsordning. Alternativet kan være å sikre alle en viss minstesikring i form av obligatoriske krav til visse forsikringsdekninger, for eksempel knyttet til uførhet/invaliditet, slik det nevnte embetsmannsutvalget i Danmark antyder som en mulighet i de danske ordningene. En kan også tenke seg ordninger som kan tilgodese for eksempel de grupper som ikke har uføreforsikring i sine ordninger (selektive ordninger), ved å gi skattefritak for innbetalinger til en slik ordning. Dette kan også omfatte dem som ikke tas opp i en kollektiv tjenstepensjonsordning på grunn av regelverket.

## **Partsforhold og forhandlinger**

Tjenstepensjonsordninger er i sin natur knyttet til arbeidsforholdet og ansettelsesavtalen. Dermed oppstår det naturlig et spørsmål i hvilken grad slike ordninger skal være en del av det kollektive avtalesystemet på bedrifts-, bransje- eller nasjonalt nivå. Vi ser en økende tendens til avtalefesting av tjenstepensjoner i det private arbeidsmarkedet i Norge, selv om det fortsatt er strid om arbeidsgivers styringsrett.

For arbeidsgiversiden er det rimelig å tro at åpning for økende grad av kollektiv eller individuell tilleggsparing er uproblematisk, så lenge dette ikke kobles til avtalefesting. Ser vi bare på individuell tilleggsparing, vil dette kunne bidra til å øke bevisstheten om det godet en tjenstepensjon er, og det er mulig å argumentere for at individuell tilleggsparing kan bidra til å dempe krav om økt arbeidsgiverbetaling. I sterkt konkurranseutsatte bedrifter vil dermed en adgang for individuelt å utnytte dette tilleggsrommet være interessant for de ansatte som et alternativ til en situasjon hvor arbeidsgiver vil bli liggende under maksimaltaket.

For arbeidstakersiden er dette bildet noe mer sammensatt. Debatten rundt OTP har vist en interesse for å åpne for medlemsinnbetaling for alle ansatte i tillegg til arbeidsgivers innbetaling. Dette vil kunne bidra til å styrke ordningens kollektive element og tilrettelegge for avtalefesting og/eller å sikre kollektiv innflytelse rundt forsøk fra arbeidsgiver til å endre ordningen. En økende adgang til kollektiv mersparing, for eksempel i form av engangsinnbetalinger eller relativt mer enn arbeidsgiver innbetaler, vil kunne være interessant. En slik kollektiv mersparing kan vise en vilje fra de ansatte «til å gå foran», og dermed tilrettelegge for større arbeidsgiverandel senere.

En økende grad av kollektiv fleksibilitet kan derfor være en positiv mulighet for arbeidstakerorganisasjonene til å styrke sin innflytelse i forhold til tjenstepensjoner. Økende kollektiv fleksibilitet vil også kunne trekke opp arbeidsgivers betaling over tid. Det kan dermed oppstå en potensiell konflikt mellom økende kollektiv og individuell fleksibilitet hvis

individuell fleksibilitet hindrer kollektiv ekspansjon, ikke minst av arbeidsgivers pensjonsparing for sine ansatte.

Et sentralt spørsmål knyttet til utforming av eventuell individuell fleksibilitet er dermed om denne gis en selvstendig posisjon som en individuell rettighet, eller om den kan utformes i fellesskap mellom ansatte og arbeidsgiver innenfor en kollektiv ordning. Det vil i praksis si at det er avtalesfestet om, og hvordan, individuell tilleggssparing og valg kan gjøres. Det vil i så fall bidra til å styrke ordningenes kollektive karakter selv med individuelle valg, og det kan bidra til å gi gunstigere fordelingsvirkninger i bruken av skattesubsidiert sparing.

I forlengelsen av om individuelle valg skal gjøres innenfor en kollektive avtaleramme, er det også mulig å drøfte dette i forhold til en eventuell fremtidig etablering av tverrgående og avtalebaserte pensjonsinnretninger, hvor partene vil ønske å bygge inn større grad av kollektiv og individuell fleksibilitet i samvirke med kollektiv organisering og innkjøpskraft etter dansk mønster.<sup>7</sup>

Det er dermed ikke et spørsmål om først og fremst kollektiv eller individuell fleksibilitet, men om hvordan individuelle og kollektive valgmuligheter skal spille sammen, og hvilken virkning dette vil ha på volum, fordeling og partsforholdet i arbeidslivet som sådan.

#### **Arbeidsgiver- og arbeidstakerinnskudd – incentiver og skattesystemets mulige virkninger**

Et sentralt spørsmål er hvilke konsekvenser innføringen av OTP og fjerningen av inntektsfradraget i individuelle pensjonsavtaler vil ha for det enkelte individ og for ulike grupper. På den ene siden skaper IPA-endringen «tapere» ved at ikke-yrkesaktive ikke lenger vil ha mulighet til å spare til pensjon med inntektsfradrag, og det samme gjelder yrkesaktive som ikke oppfyller regelverkets bestemmelser vedrørende krav til opptak i en tjenstepensjonsordning, herunder OTP. Videre vil endringen i realiteten redusere den maksimale rammen for sparing med inntektsfradrag for det enkelte individ, fra maksimalt cirka kr. 68 000 (maksimalt 4 prosent sparing i kollektiv ordning og inntil kr. 40 000 i IPA-ordningen) til maksimalt cirka kr. 28 000 (maksimalt 4 prosent i kollektiv ordning). Uten å ta hensyn til fordelingseffekter, vil det maksimale reelle skattefradraget, gitt nytt regelverk, utgjøre i underkant av kr. 8000, det vil si en reduksjon fra kr. 19 000 før avviklingen av IPA. Dette regnestykket gjelder en arbeidstaker som har en inntekt på 12G og som sparte maksimalt i IPA-ordningen. Skattereduksjonen for lavere inntekter vil være lavere, og hvordan den enkelte faktisk vil komme ut, vil, i tillegg til inntektsnivået, være avhengig om og i hvilken grad man har spart i IPA-ordningen og innbetaler tilskudd i kollektiv pensjonsordning. Fordelingseffekten vil antakelig være gunstig.

Hvem som «taper» og hvem som «vinner» vil også påvirkes av forhold knyttet til skattesystemets incentivstruktur. Det siktes her til den skattemessige behandling av arbeidstakerinnskudd og arbeidsgiversinnskudd i kollektive tjenstepensjonsordninger, og hvilken virkning dette vil kunne ha for ulike arbeidstakergrupper. På den ene siden vil skatteeffekten være størst dersom arbeidsgiver betaler hele innskuddet i en pensjonsordning og ikke arbeidstaker, fordi spart skatt ved at pensjonsinnskudd fra arbeidsgiver ikke skal lønnsinnberettes for de aller fleste er større enn spart skatt ved at arbeidstaker betaler innskudd og får 28

<sup>7</sup> Se også NOU 2006:12 om Fellespensjonskasser, som drøfter hvordan avtaler og samarbeidsorgan mellom foretak kan etableres.

prosent skatteeffekt av dette. Alle arbeidstakere vil derfor isolert sett tjene på at arbeidsgiver betaler alt innskudd.

På den annen side vil spørsmålet om arbeidstakerinnskudd versus arbeidsgiverinnskudd ha effekt på folketrygdopptjeningen. Et eksempel kan belyse dette nærmere: La oss anta partene i en bedrift avtaler at deler av en lønnsøkning skal anvendes som innskudd i pensjonsordningen (øke innskuddsprosenten innenfor maksimalsatsene). Innskuddet betales av arbeidsgiver, mens det resterende utbetales som lønn. Siden pensjonsinnskudd ikke lønnsinnberettes, vil innskudd betalt av arbeidsgiver føre til lavere folketrygdopptjening sammenlignet med en situasjon der arbeidstakerne betaler innskuddet selv. Dette skyldes at den pensjongivende lønn vil bli lavere når arbeidsgiver betaler innskuddet enn når arbeidstakerne betaler.

Skatteeffekten vil isolert sett føre til at alle arbeidstakerne tjener på at arbeidsgiver betaler innskuddet, mens folketrygdeffekten gir motsatt konklusjon. Totaleffekten vil være en funksjon av inntektsnivået og dermed marginals-katten. For å konkretisere dette noe nærmere, skal vi presentere et konkret eksempel:

En bedrift diskuterer med de ansatte hvorvidt årets lønnsøkning på 2 prosent skal benyttes som innskudd i bedriftens pensjonsordning eller utbetales som vanlig lønn. De to alternativene er som følger:

- Alternativ 1 Innskuddet betales av arbeidsgiver
- Alternativ 2 Innskuddet betales av arbeidstaker

Tabell 4.2 Skatteeffekt ved at arbeidsgiver betaler innskuddet på 2 prosent.

Årslønn	Årlig skattefordel ved at arbeidsgiver betaler
300 000	374
350 000	452
400 000	1 042
500 000	1 478

Alternativ 1 gir ingen økning i arbeidstakernes pensjongivende lønn, mens alternativ 2 øker den enkeltes lønn med innskuddsbeløpet (2 prosent). Spørsmål er hva som vil være det mest gunstige alternativet for de ansatte.

I beregningene skal vi se på de to alternativenes virkning på:

1. Samlet skatt på arbeidstakers hånd og
2. Folketrygdopptjeningen

De (grove) beregningene viser at skattesystemet forskjellsbehandler arbeidsgiverinnskudd og arbeidstakerinnskudd. Skattemessig vil det lønne seg for arbeidstaker å la arbeidsgiver betale innskuddet, fordi spart marginals-katt i dette tilfellet er høyere enn det fradrag arbeidstakerne får i alminnelig inntekt ved å betale innskuddet selv (28 prosent). Arbeidstakerne har derfor et incentiv til å ønske at arbeidsgiver betaler innskuddet, fordi det isolert sett vil lønne seg i forhold til at arbeidstakerne selv betaler. Skattesystemet har derfor incentivvirkninger som kan bremse omfanget av arbeidstakerbidrag i pensjonsinnretninger

Figur 4.3 Samlet effekt på skatt og folketrygdopptjening ved at arbeidsgiver betaler innskudd på 2 prosent sammenlignet med tilsvarende arbeidstakerinnskudd

Lønn	Arbeidsgiver betaler	Arbeidstaker betaler
300 000	Tap: 26 000	Gevinst: 26 000
350 000	Tap: 21 000	Gevinst: 21 000
400 000	Gevinst: 23 000	Tap: 23 000
500 000	Gevinst: 29 000	Tap: 29 000

Skatteeffekten er imidlertid bare én side av saken. Ved at arbeidsgiver betaler innskuddet, blir pensjongivende lønn lavere enn når arbeidstaker betaler, fordi pensjonsinnskuddet ikke lønnsinnberettes i det første tilfellet. Konsekvensen for den enkelte vil derfor være lavere folketrygdopptjening når arbeidsgiver betaler. Tabell 4.3 viser hvordan disse to effektene slår ut totalt sett.

Forutsetningene i beregningene i tabell 4.3 er følgende:

- Sparing i 30 år
- Utbetaling av pensjon i 15 år
- Antar ingen lønnsvekst

Beregningene viser at arbeidstakere som har en lavere inntekt enn cirka kr. 370 000, samlet sett tjener på å betale innskuddet selv, mens motsatt konklusjon gjelder for inntekter over dette nivået. Arbeidstakere har derfor ulike incentiver i forhold til hvem som skal betale innskuddet.

Dersom skattesystemet skal være nøytralt i forhold til denne problematikken, må en enten gi fullt fradrag på arbeidstakerinnskudd eller kreve at pensjonsinnskudd lønnsinnberettes.

Dette eksemplet er presentert, fordi det vil kunne ha betydning for hovedtemaet i denne rapporten: individuelle valgmuligheter i kollektive pensjonsordninger, og bør således tas med i vurderingen av en eventuell innføring av større individuell fleksibilitet. I tillegg vil disse effektene kunne ha betydning for spørsmål knyttet til avtaleforhold, siden dagens regelverk gir ulike incentiver til ulike arbeidstakergrupper.

## 5 Avslutning

I dette notatet har hovedproblemstillingen vært individuelle og kollektive valg i tjenstepensjonsordninger. Utgangspunktet er regjeringens forslag om å avvikle skattefavoriseringen av individuelle pensjonsavtaler (IPA) og livrenter. Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon (OTP) og adgangen for selvstendig næringsdrivende til å innbetale inntil 4 prosent av beregnet personinntekt etter innskuddspensjonsloven, mener regjeringen gir grunnlag for ikke å videreføre skattefavoriseringen av individuelle ordninger. Dette betyr at den skattefaviserte pensjonssparingen heretter skal konsentreres til kollektive tjenstepensjonsordninger – den såkalte «2. pilar». Om enkeltindivider ønsker å tilleggs spare utover dette, må det skje uten offentlig stimulering.

Notatet gjennomgår hovedtrekkene i de innskuddsbaserte tjenstepensjonsordningene i et utvalg av land i Europa – Danmark, Sverige og Storbritannia, hva gjelder individuelle og kollektive valgmuligheter i denne typen ordninger. Individuell tilleggsparing i kollektive ordninger er mulig i (spesielt) Storbritannia og Danmark. I Sverige er tilleggsparing mulig gjennom «löneväxling», men er skattemessig gunstig for og anvendes derfor først og fremst av arbeidstakere med høyere inntekter. Videre er det en viss fleksibilitet i de tre landene i det å kunne foreta valg med hensyn til investering av hele eller deler av innskuddskapitalen, valg av forvalter, utbetalingstid og til en viss grad mulighet til å velge bort enkelte risikoprodukter (dog ikke særlig utbredt). I Storbritannia og Danmark kan man også velge kapitalpensjon, det vil si få utbetalt deler av oppspart pensjonskapital som et engangsbeløp ved pensjonering. I Norge er den individuelle valgmuligheten knyttet til investeringsvalg og utbetalingstid. Statlig stimulering gjennom skattefavorisering av privat pensjonssparing er svært utbredt i Europa, og et viktig element i det samlede pensjonssystemet.

Vår intensjon i notatet har vært å skissere noen modeller for hvordan det kan åpnes for større fleksibilitet i kollektive ordninger, både når det gjelder individuell og kollektiv tilleggsparing (i innskuddsbaserte ordninger) innenfor og utenfor gjeldende maksimale innskuddsatser i Lov om innskuddspensjon (LOI) og valgmuligheter knyttet til risikoprodukter. Intensjonen har ikke vært å trekke konklusjoner, men å skissere mulige grep (og regelverksendringer) som kan gjøres for å tillate større valgmuligheter i innskuddspensjonsordninger, og derigjennom skape grunnlag for debatt.

I notatet beregnes ikke fordelingseffekter, men det drøftes mulige fordelingseffekter av de tre modellene som skisseres (herunder dagens modell med regjeringens endringsforslag). Så langt vi kan se, vil fordelingseffektene ved å tillate individuelle valg når det gjelder tilleggsparing innenfor gjeldende bestemmelser om maksimale innskudd, ikke nødvendigvis være negative. Slike effekter bør imidlertid utredes nærmere. I tillegg viser notatet at gjeldende bestemmelser i skatteloven vedrørende fradrag for innbetalinger i tjenstepensjonsordninger behandler arbeidsgiver- og arbeidstakerinnskudd ulikt og gjør det skattemessig lønnsomt for arbeidstakere at arbeidsgiver betaler alt innskudd i stedet for selv å innebetale deler av innskuddet. Imidlertid vil spørsmålet om hvem som skal innbetale innskudd også påvirke folketrygdopptjeningen, og beregninger viser at den samlede effekten av skattelov-

ens bestemmelser gir ulike arbeidstakergrupper ulike incentiver, ved at høylønnede tjener på at arbeidsgiver betaler alt, mens lavtlønnede tjener på å betale selv.

I notatet drøftes også at fleksibilitet er knyttet til både sparing og risikoprodukter, med ulike utfordringer og behov for regulering. Det er med andre ord ikke bare et spørsmål om å «åpne opp» for økt fleksibilitet eller ikke. Det er helt avgjørende hvordan dette eventuelt gjøres, ikke minst med hensyn til risikoprodukter. Videre er det viktig å understreke at man kan øke muligheten for økt kollektiv fleksibilitet uten at dette er knyttet til økte individuelle valg. Det kan videre være interessant å drøfte videre hvordan samspillet mellom kollektiv og individuell fleksibilitet skal organiseres. Det er for eksempel mulig å organisere individuell fleksibilitet innenfor kollektive avtaler. Avgjørende i denne sammenheng er hvilket syn man vil ha på hvordan avtalefesting og partsinvolvering påvirker fordelingsmessige og samfunnsøkonomiske virkninger, og om det er et mål å styrke arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonenes involvering i tjenstepensjonsspørsmål.

Ikke bare er utforming av pensjonspolitikken et unikt politisk spørsmål i den mening at det krever politisk valg. Synet på skattesubsidiering og partenes rolle i pensjonssystemet bidrar ytterligere til å gjøre pensjonsregulering til en interessant og krevende politisk utfordring.

## Litteratur

- Department for Work and Pensions (2006), *Security in retirement: towards a new pensions system*. London
- Finansnæringens Hovedorganisasjon (2006), *Norsk forsikring i tall 2002–05*
- Fløtten, T. og A.W. Pedersen (1996), *Sikkerhetsordninger i det norske arbeidsmarkedet*. Fafo-rapport 207
- Lov om innskuddspensjon*
- Lov om foretakspensjon*
- NOU 2005:15, *Obligatorisk tjenestepensjon*. Utredning nr. 13 fra Banklovkommissjonen
- NOU 2006:12, *Fellespensjonskasser*
- Ot.prp. nr. 10 (2005–2006), *Om lov om obligatorisk tjenestepensjon*
- Ot.prp. nr. 68 (2004–2005), *Om lov forsikringselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv. (forsikringsloven) og Om lov om endringer i lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold (innskuddspensjonsloven) og i andre lover*
- St.meld. nr. 35 (1994–95), *Velferdsmeldingen*
- St.meld. nr. 12 (2004–2005), *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*
- St.meld. nr. 2 (2005–2006), *Revidert nasjonalbudsjett 2006*
- Veland, G., J.M. Hippe og R. Andersen (2006), *De nye tjenestepensjonene*. Fafo-rapport 529
- Veland, G. og T. Midtsundstad (2006), *Tjenestepensjonenes inntektsmessige betydning*. Fafo-rapport 526
- Økonomi- og Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet og Skatteministeriet (2003), *Større valgfrihet i pensionsoppsparingen*. København

# Individuell og kollektiv fleksibilitet i tjenestepensjonsordninger

Dette notatet omhandler individuelle og kollektive valg i innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger, der utgangspunktet er opphevelsen av adgangen til skattefordisert individuell pensjonssparing (IPA), adgangen for selvstendig næringsdrivende til sparing etter innskuddspensjonsloven og innføringen av OTP.

Notatet gir en beskrivelse av individuell og kollektiv fleksibilitet i kollektive pensjonsinnretninger i et utvalg land – Danmark, Sverige og Storbritannia. Denne beskrivelsen danner, sammen med en prinsipiell drøfting av spørsmålet om individuelle og kollektive valg, grunnlaget for en presentasjon av ulike modeller for hvordan man kan åpne for større grad av individuelle og kollektive beslutninger om blant annet tilleggssparing i kollektive ordninger. Dette er den andre utgaven av notatet, hvor det er lagt inn ytterligere opplysninger om muligheter for individuell tilleggssparing m.m. i Danmark og Sverige, basert på oppdatert informasjon fra de to landene.



**Fafo**

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

Fafo-notat 2006:18  
Bestillingsnummer 10008  
ISSN 0804-5135