

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref.
17/1884

Vår ref.
17/00227-2

Dato
19.12.2017

Uttalelse til høring av forslag til regler om egen pensjonskonto mv

Ansvarlig myndighet: Finansdepartementet
Regelrådets vurdering: **Utredningen har svakheter.**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at utredningen har svakheter jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2.1 og 2.2.

Regelrådet mener det er positivt at det har vært nedsatt en arbeidsgruppe og at det har vært gjennomført tidlig involvering med en referansegruppe forut for arbeidet med høringsnotatet. Høringsnotatet mangler imidlertid en tilfredsstillende vurdering av relevante tiltak, positive og negative virkninger av tiltakene og hvem som blir berørt med referanse til arbeidsgruppens arbeid. Dermed blir det også vanskelig å vurdere hvilket tiltak som bør anbefales og hvorfor. Regelrådet viser til at relevante tiltak og virkninger tilsynelatende er utredet i arbeidsgruppens rapport, men dette kan ikke slås fast med sikkerhet da arbeidsgruppens rapport ikke er vedlagt høringen eller er tilstrekkelig gjengitt eller vist til i høringsnotatet. For å bedre beslutningsgrunnlaget kunne departementet i større grad vist til eller gjengitt vurderingene i arbeidsgruppens rapport.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Finansdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i innskuddspensjonsloven som åpner for at arbeidstaker kan samle sin pensjonskapital på én pensjonskonto (egen pensjonskonto). Det foreslås at pensjonskontoen enten kan inngå i arbeidsgivers pensjonsordning eller opprettes hos en

pensjonsleverandør som arbeidstakeren velger selv. Arbeidstakeren skal ha rett til å overføre tidligere pensjonskapital og individuell sparing til denne kontoen, men må selv betale kostnadene ved å forvalte tidligere oppspart kapital. Arbeidsgiver skal som i dag betale for kostnadene som gjelder arbeidstakers opptjening i nåværende arbeidsforhold.

Finansdepartementet foreslår videre å oppheve dagens regel om at arbeidstaker må være ansatt i minst 12 måneder for å ha krav på å få med seg opptjent pensjonskapital. Det forslås at arbeidstaker skal ha krav på å få med seg opptjent pensjonskapital uavhengig av lengden på arbeidsforholdet.

Formålet med forslagene er å modernisere pensjonsordningene i privat sektor, og å oppnå mest mulig pensjon for hver sparte krone for arbeidstaker.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Finansdepartementet skriver at forslaget om å samle pensjonskapital på én pensjonskonto kan gi reduserte kostnader. Det vises til at effekten er usikker. Med utgangspunkt i prisopplysningene fra arbeidsgrupperapporten anslås det at effekten kan være i størrelsesorden 800 millioner kroner årlig. Dette er i hovedsak som følge av reduserte kostnader (og dermed økt pensjon) for pensjonskapitalbevis for arbeidstakerne. Av den beregnede kostnadsreduksjonen utgjør om lag 500 millioner kroner reduserte årlige administrasjonskostnader som følge av at alle pensjonskapitalbevis slås sammen med egne pensjonskontoer. Om lag 200 millioner kroner er reduserte forvaltningskostnader for pensjonskapitalbevis og 100 millioner kroner er reduserte forvaltningskostnader for innskuddspensjonsordninger som følge av at kapitalen forvaltes i større volum. I beregningen er det antatt en årlig pris for administrasjon av pensjonskapitalbevis på 450 kroner, og at forvaltningskostnadene reduseres til 0,5 pst. av kapitalen, fra hhv. 1 pst. av kapitalen for pensjonskapitalbevis og 0,6 pst. av kapitalen for innskuddspensjonsordninger.

Departementet viser til at den beregnede besparelsen kan ha et motstykke i lavere overskudd for pensjonsleverandørene, med mindre besparelsen for arbeidstakerne gjenspeiler stordriftsfordeler i administrasjon og forvaltning av pensjonskapital.

Forslaget om å oppheve 12-månedersregelen kan etter departementets vurdering gi arbeidsgiverne en kostnadsøkning på noe over 300 millioner kroner årlig før eventuelle tilpasninger, basert på tall fra 2015. Dette motsvares, ifølge departementet, av økte pensjonsrettigheter for arbeidstakerne.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Forslaget til endringer i innskuddspensjonsloven om egen pensjonskonto og opphevelse av 12-månedersregelen har virkninger for alle næringsdrivende som har ansatte med innskuddspensjonsordning. Forslagene til endringer har også virkninger for forsikringsselskaper og andre som leverer pensjonstjenester til både næringsdrivende og privatpersoner.

Regelrådets vurdering er at forslaget har virkninger for en stor del av det norske næringslivet. Regelrådet er opptatt av at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet og beskrevet slik at det kan vurderes om byrdene er nødvendige, og om det i så fall er aktuelt å iverksette avbøtende tiltak.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksen punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Regelrådets vurdering er at problemstillingen og formålet med utredningen er tilstrekkelig beskrevet. Høringsnotatet kunne med fordel ytterligere beskrevet bakgrunnen for henvendelsen fra Riksmekleren og mandatet til den nedsatte arbeidsgruppen. Dette kunne belyst problemstillingen, formålet og hva man ønsker å oppnå med utredningen ytterligere. En klar og tydelig problemstilling gjør det enklere å vurdere og anbefale tiltak.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Det følger av utredningsinstruksen at det skal utredes relevante tiltak for å oppnå målet og løse problemene som er identifisert. Normalt bør det vurderes om det finnes alternativer som innebærer bruk av andre virkemidler enn regulering og ulike varianter og utforminger av en eventuell regulering.

Når det gjelder forslaget om egen pensjonskonto viser departementet til at forslaget bygger på modellene 1 og 3 i arbeidsgruppens rapport. Regelrådet finner det positivt at det har vært nedsatt en arbeidsgruppe, og en referansegruppe bestående av partene i arbeidslivet, Forbrukerrådet og Finans Norge. Regelrådet viser til at tidlig involvering ofte er fornuftig med tanke på å få frem berørte parter utfordringer og synspunkter før saken sendes på høring.

Etter Regelrådets vurdering kunne departementet med fordel gjengitt mer fra arbeidsgruppens rapport i høringsnotatet. På den måten kunne høringsinstansene fått informasjon om hvilke modeller arbeidsgruppen og departementet har utredet, vurdert, og forkastet, i tillegg til de modeller som departementet har valgt å gå videre med i sitt forslag. Dette ville gitt et bedre beslutningsgrunnlag for høringsinstansene og for departementet i den videre prosessen. Videre viser Regelrådet til at det også med fordel kunne vært utredet alternativer innenfor valgt modell. Eksempelvis alternativ kostnadsfordeling og alternative løsninger for informasjonsflyt mellom de ulike aktørene.

Når det gjelder 12-månedersregelen vises det til at arbeidsgruppen har drøftet konsekvensene av å endre ulike opptjeningskriterier for pensjon. Det vil si 20 årsgrensen, krav til 20 pst. stilling, krav om 12 måneders ansettelse for å få med seg opptjent pensjon ved jobbskifte, samt regelen om opptjening kun for inntekt over 1G. Departementet har bare foreslått endringer i reglene som gjelder kravet om 12-måneders ansettelse. Regelrådet kan ikke se at departementet har omtalt, vurdert og forklart hvorfor departementet ikke vurderer endringer i de andre opptjeningskriteriene for pensjon. Regelrådet mener at departementet også på dette punkt med fordel kunne gjengitt mer fra arbeidsgruppens rapport.

Regelrådet viser til at relevante tiltak tilsynelatende er utredet i arbeidsgruppens rapport, men dette kan ikke slås fast med sikkerhet da arbeidsgruppens rapport ikke er vedlagt høringen eller er tilstrekkelig gjengitt eller vist til i høringsnotatet. På denne bakgrunn mener Regelrådet at det aktuelle høringsnotatet som sådan ikke står på egne ben når det gjelder kravet i utredningsinstruksen til tilfredsstillende utredning av relevante tiltak. Regelrådet finner på denne bakgrunn at kravet om å utrede relevante tiltak ikke er tilstrekkelig oppfylt i denne saken.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Departementet viser til at forslaget om egen pensjonskonto ikke antas å ha likestillingsmessige konsekvenser. Videre skriver departementet at forslaget om å oppheve 12-månedersregelen antas å ville få noe større betydning i form av økte pensjonsrettigheter for kvinner enn for menn, ettersom kvinner oftere enn menn har midlertidige ansettelser.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at de prinsipielle spørsmålene som utredningen reiser er tilstrekkelig vurdert.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Ifølge utredningsinstruksen skal utredninger av statlige tiltak beskrive forventede virkninger for alle som berøres. Dette omfatter tiltakenes nytte- og kostnadsvirkninger.

Departementet viser til at forslaget om å samle pensjonskapital på én pensjonskonto kan gi reduserte kostnader, i hovedsak for arbeidstaker. Regelrådet registrerer at departementet har beskrevet hvordan valgfri pensjonskonto skal fungere i praksis, ansvarsområder og hvordan kostnadene skal fordeles mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Regelrådet viser til at departementet kun har beskrevet de positive og negative virkningene av den foreslåtte modellen. Virkninger av andre relevante tiltak er ikke beskrevet og vurdert i høringsnotatet. I vurderingen av de positive og negative virkningene kunne departementet med fordel ha definert hva som menes med «forvaltningskostnader» og «administrasjonskostnader» for å gi et bedre bilde av kostnadsfordelingen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, herunder virkningene for disse. Videre burde departementet sagt noe om hvem som blir berørt, hvor varige virkningene vil være og hvordan tiltaket påvirker konkurransesituasjonen for pensjonsleverandørene.

Regelrådet vil bemerke at forslaget til fordeling av kostnader mellom arbeidstaker og arbeidsgiver virker kompliserte, særlig forslaget om egen pensjonskonto for aktiv opptjening. I høringsnotatet fremgår det at høye kostnader, forbundet med egen pensjonskonto for aktiv opptjening, vil kunne motvirke noe av målsetningen med forslaget om egen pensjonskonto. Regelrådet mener at departementet burde ha utredet denne problemstillingen ytterligere slik at det fremgår klart om departementet tilråder egen pensjonskonto for aktiv opptjening.

Når det gjelder forslaget om å oppheve 12-månedersregelen viser departementet til at forslaget isolert sett kan gi arbeidsgiver en kostnadsøkning på noe over 300 millioner kroner årlig før eventuelle tilpasninger. Regelrådet kan ikke se at departementet har vurdert de positive og negative virkningene av forslaget for arbeidsgiver. Regelrådet kan i den forbindelse heller ikke se at det er vurdert hvilken betydning forslaget kan ha for konkurransesituasjonen i arbeidsmarkedet. Videre er positive og negative virkninger av andre relevante tiltak heller ikke utredet og vurdert. Dette svekker beslutningsgrunnlaget og gjør det vanskelig å vurdere om det er dette tiltaket som er best egnet til å oppnå forslagetets formål.

Regelrådet konstaterer at forslagene er tallfestet på et overordnet nivå. Etter Regelrådets vurdering gir ikke tallfestingen oversikt over fordelingen av kostnader og nyttevirkinger mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Videre er det etter Regelrådets vurdering uklart hva som ligger til grunn for beregningene, samt kvaliteten på tallmaterialet. Grunnlaget for beregningene burde også fremgå av høringsnotatet.

På denne bakgrunn vurderer Regelrådet at de positive og negative virkningene av tiltakene ikke er tilstrekkelig utredet.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Når det gjelder forslaget om egen pensjonskonto mener Regelrådet at tiltaket som anbefales er grundig beskrevet. Siden relevante tiltak ikke er tilstrekkelig utredet i høringsnotatet er det imidlertid vanskelig å vite om dette er det best egnede tiltaket for å løse problemet og nå målet. Høringsnotatet mangler derfor også en begrunnelse for hvorfor dette tiltaket er best egnet.

Når det gjelder forslaget om å oppheve 12-månedersregelen viser Regelrådet til at forslaget er mangelfullt beskrevet. Det er derfor vanskelig å vite om dette tiltaket er det best egnede for å løse problemet og nå målet. Dette inntrykket forsterkes ved at alternative tiltak ikke er utredet i høringsnotatet.

På denne bakgrunn finner Regelrådet at anbefalte tiltak og begrunnelsen for dette ikke er tilstrekkelig utredet.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

I høringsnotatet omtaler departementet organisering, ansvarsforhold, informasjonsflyt og tekniske løsninger som må på plass for at forslaget om egen pensjonskonto skal fungere i praksis. Det er imidlertid på det rene at egen pensjonskonto for aktiv opptjening ikke kan løses uten systemutvikling hos pensjonsleverandørene. Dette er etter Regelrådets vurdering en viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at forutsetningene for en vellykket gjennomføring er tilstrekkelig utredet.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Det følger av utredningsinstruksen punkt 2-2 at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. Dersom tiltaket enten har mange berørte som påvirkes i liten grad eller få berørte som påvirkes i stor grad kan en forenklet analyse i samsvar med DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse vurderes som et alternativ.

Regelrådet finner at utredningen har svakheter og at de seks minimumsspørsmålene ikke er fullt ut besvart. Regelrådet mener at det i denne saken trolig kan stilles krav om en forenklet analyse, da en stor del av næringslivet vil bli berørt av forslagene.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er vurdert i denne saken.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På grunn av mangelfull utredning kan Regelrådet ikke vurdere om regelverket er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Dette gjelder særlig forslaget om egen pensjonskonto for aktiv opptjening. Slik Regelrådet forstår det vil egen pensjonskonto for aktiv opptjening være kostnadsdrivende og gi et komplisert system for deling av informasjon mellom arbeidsgiver, arbeidsgivers pensjonsleverandør og arbeidstakers pensjonsleverandør. Samtidig kan det synes som en god del av den ønskede nytten av tiltaket kan oppnås uten at arbeidstaker får full valgfrihet knyttet til aktiv opptjening. Regelrådet vil anbefale at det legges vekt på å unngå unødig byrdefulle løsninger for arbeidsgiver og pensjonsleverandørene i denne saken.

Når det gjelder forslaget om å oppheve 12-månedersregelen viser Regelrådet til at det bør utredes om forslaget skal gjelde for ansatte fra andre land med kortere og enkeltstående eller få arbeidsforhold i Norge. Økte kostnader for arbeidsgiver i dette tilfellet må avveies mot formålet med forslaget, og det må vurderes om en slik regel da er hensiktsmessig.

Regelrådet vil videre bemerke at det ikke er gjort rede for hvordan reglene om innskuddspensjon og opptjening av pensjon er regulert i andre land. Etter Regelrådets vurdering kan det være hensiktsmessig å utrede hvordan tilsvarende forhold er regulert i de viktigste landene der norske næringsdrivende konkurrerer. Dette vil etter Regelrådets vurdering styrke beslutningsgrunnlaget.

7. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at utredningen har svakheter jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2.1 og 2.2.

Regelrådet mener det er positivt at det har vært nedsatt en arbeidsgruppe og at det har vært gjennomført tidlig involvering med en referansegruppe forut for arbeidet med høringsnotatet. Høringsnotatet mangler imidlertid en tilfredsstillende vurdering av relevante tiltak, positive og negative virkninger av tiltakene og hvem som blir berørt med referanse til arbeidsgruppens arbeid. Dermed blir det også vanskelig å vurdere hvilket tiltak som bør anbefales og hvorfor. Regelrådet viser til at relevante tiltak og virkninger tilsynelatende er utredet i arbeidsgruppens rapport, men dette kan ikke slås fast med sikkerhet da arbeidsgruppens rapport ikke er vedlagt høringen eller er tilstrekkelig gjengitt eller vist til i høringsnotatet. For å bedre beslutningsgrunnlaget kunne departementet i større grad vist til eller gjengitt vurderingene i arbeidsgruppens rapport.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer