NOU Norges offentlige utredninger **2000: 28**

Tjenestepensjon etter skifte av arbeidsgiver og struktur-endringer i offentlig sektor

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. februar 1999.
Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 23. oktober 2000

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til meny

Til arbeids- og administrasjonsdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 22. februar 1999 oppnevnte regjeringen et bredt sammensatt utvalg for se på ulike sider av Overføringsavtalen som er inngått mellom de offentlige tjenestepensjonsordningene. Avtalen gjelder overføringer av pensjonsrettigheter. Siste pensjonsordning utbetaler en pensjon som er basert på sluttlønnen og samlet tjenestetid. Denne ordning kan kreve refusjon fra pensjonsordningen som pensjonisten tidligere har vært medlem i.
Utredningen er bygget opp i fem hoveddeler. I tillegg kommer 10 vedlegg: Del I inneholder et sammendrag av utredningen og en oversikt over mandat, sammensetning og arbeid. Del II er en beskrivelse av dagens situasjonen. Del III omhandler hovedspørsmålene i utvalgets arbeid. Del IV drøfter flere alternative modeller for å løse de viktigste problemstillingene som mandatet reiser. I del V redegjøres det for de vurderinger som utvalget har lagt til grunn, og for utvalgets tilrådinger.
Utvalget har forsøkt å finne løsninger som kan kombinere ønsket om å videreføre Overføringsavtalen samtidig som det kan bli bedre muligheter for konkurranse mellom tilbydere av kollektiv tjenestepensjon.
Utvalget har samlet seg om tre alternative løsningsmodeller, med følgende prioritetsrekkefølge:
1. En ordning med garanti fra stat, fylkeskommune eller kommune, eller fra et kredittforsikringsselskap
2. En kombinasjon mellom en garantiordning som nevnt i punkt 1 og en ordning med betingede ytelser som nevnt i punkt 3
3. En ordning med betingede ytelser.

Utvalget anbefaler at adgangen til å slutte seg til Overføringsavtalen bør avhenge av at staten, fylkeskommuner og / eller kommuner eier minst 50 prosent av selskap, stiftelse eller annet foretak som har offentlig tjenestepensjonsordning. Dertil bør tidligere og nåværende tilhørighet til offentlig sektor tillegges vekt.
Utvalgets vurderinger og forslaget er enstemmige. Det foreligger en særmerknad fra medlemmene Georg Harbitz og Torill Wergeland.

Oslo 23. oktober 2000

Asbjørn Kjønstad Leder
Dag Vidar Bautz
Georg Harbitz
Jan Kristensen
Anne Lorentzen
Åmund T. Lunde
Kjetil Moen
Ole Chr. Moen
Jens-Oscar Nergård
Vera Torkildsen
Torill Wergeland

Ragnhild Wiborg
Bernhard A. Caspari
Sverre Bjørnstad
Ragnar Hodne

Del I
Sammendrag og innledning

Kapittel 1
Sammendrag

1.1 Innledning

Dette kapitlet inneholder en oversikt over hovedpunktene i Overføringsavtaleutvalgets utredning. Fordi mange ikke har anledning til å lese slike utredinger i sin helhet, er framstillingsen i dette sammendragskapitlet gjort ganske omfattende.

De som ønsker å sette seg grundigere inn i de emner som blir behandlet i de forskjellige kapitlene av utredningen, og/eller som ønsker å etterprøve de synspunktene som kommer fram, bør lese utredningen i sin helhet, eller de delene som er av særlig interesse.

For at det skal være enkelt å finne fram til de relevante stedene i utredningen, har vi disponert dette kapitlet etter det mønsteret som selve utredningen er disponert etter. For eksempel vil det som her står i punkt 1.2 være et sammendrag av det som står i kapittel 2, punkt 1.3 et sammendrag av kapittel 3 osv.

1.2 Mandat, sammensetting og arbeid

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 22. februar 1999 for å utrede en rekke spørsmål som knytter seg til Overføringsavtalen. Denne avtalen ble inngått i 1972 og omfatter nå Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse og en rekke andre pensjonsordninger.

Overføringsavtalen er av betydning for dem som har tjent opp pensjonsrettigheter i to eller flere pensjonsordninger. Den samlede pensjonen til den enkelte skal utbetales fra den siste ordningen som arbeidstakeren har vært medlem i. Pensjonen utregnes som om all tid var opptjent i den siste ordningen, og med sluttlønnen i denne ordningen som pensjonsgrunnlag.

Formålet med avtalen var å unngå at ansatte i offentlig sektor skulle tape opparbeidede pensjonsrettigheter ved skifte av arbeidsgiver. Videre skulle avtalen bidra til å øke mobiliteten innen det offentlige arbeidsmarkedet, samt forenkle samordningen mellom de offentlige tjenestepensjonsordningene.

I løpet av de nesten 30 årene som er gått siden Overføringsavtalen ble inngått, har det skjedd omfattende strukturendringer i den offentlige sektor, og forholdet til det private arbeidsmarkedet er vesentlig endret. Det gjelder særlig de siste tiårene hvor en rekke forvaltningsorganer og offentlige virksomheter er blitt mer eller mindre fristilte – som aksjeselskaper, offentlige foretak, særlovselskaper, stiftelser med mer. Ved fristillinger har noen virksomheter opprettholdt tidligere pensjonsordning, mens andre har etablert ordninger i private forsikringsselskaper - med eller uten Overføringsavtale.

Utvalgets primæroppgave har vært å drøfte og foreslå kriterier for å kunne være tilknyttet Overføringsavtalen. Et sentralt spørsmål har vært om Over-

føringsavtalen skal gjelde utenfor offentlig sektor. Etter mandatet skal utvalget legge stor vekt på å få til en overføringsavtale som er tilpasset organiseringen av virksomheten i offentlig sektor i framtiden.

Utvalget har vært ledet av professor dr. juris Asbjørn Kjønstad fra Universitetet i Oslo. Medlemmene har tilknytning til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Finansnæringens hovedorganisasjon, De selvstendige kommunale pensjonskasser, Kommunal Landspensjonskasse, Kommunenes Sentralforbund, Kredittilsynet, Sosial- og helsedepartementet og Statens Pensjonskasse.

Sekretariatet har bestått av Bernhard A. Caspari, Sverre Bjørnstad og Ragnar Hodne. I tillegg har Biørn Bogstad skrevet utkast til kapitel 3 og punkt 1.12.4 om det svenske pensjonssystemet. Underdirektør Lene Larsen fra det danske Finansministeriet har skrevet utkast til punkt 12.2 om det danske pensjonssystemet. Dessuten har tidligere fylkesmann Oluf Skarpnes skrevet en betenkning om kommunale garantier, se vedlegg 3.

Utvalget har hatt 15 møter og har foretatt studiebesøk til Helsingfors og Stockholm. Underdirektør Lene Larsen fra det danske Finansministeriet har deltatt på ett møte i Oslo for å orientere om det danske pensjonssystemet. Utvalgets ledelse har hatt to møter med en referansegruppe fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

Del II Beskrivelse av nåtidssituasjonen

1.3 Pensjons- og trygdeordninger i Norge

1.3.1 Innledning

Pensjons- og trygdesystemet i Norge består av folketrygden og de supplerende pensjonsordningene. De supplerende ordningene består av offentlig tjenestepensjonsordninger, private tjenestepensjonsordninger, førtidspensjonsordninger og individuell pensjonssparing.

1.3.2 Folketrygden

Folketrygden omfatter hele den norske befolkningen og ligger i bunnen av trygde- og pensjonssystemet.

Folketrygden har alderspensjon for dem som er over 67 år, uførepensjon for dem som blir varig uføre, og enke-, enkemanns- og barnepensjon for dem som mister ektefelle eller foreldre ved dødsfall.

Pensjonen fra folketrygden består av grunnpensjon som svarer til grunnbeløpet (G) for enslige og 75 prosent av G for de fleste gifte og samboende, tilleggspensjon som avhenger av tidligere arbeidsinntekt, særtillegg på 79,33 eller 74 prosent av G som er en slags garantert minste tilleggspensjon, ektefelletillegg på 50 prosent av G og barnetillegg på 30 prosent av G. Etter dødsfall kan barn under 18 år få rett til egen barnepensjon.

Det kreves 40 års opptjeningstid for rett til full pensjon fra folketrygden. Dersom opptjeningstiden er kortere, ytes det en forholdsmessig redusert pensjon.

1.3.3 Kollektive ordninger for arbeidstakere i offentlig sektor

Statens Pensjonskasse omfatter dem som arbeider i staten, samt lærere i grunn- og videregående skole selv om disse er ansatt i kommuner og fylkeskommuner. De fleste kommuner og fylkeskommuner har sine pensjonsordninger i Kommunal Landspensjonskasse, men noen har sine egne pensjonskasser, og noen har tegnet kollektiv pensjonsforsikring i andre livsforsikringsselskaper.

Det kreves som regel 30 års tjenestetid for rett til full offentlig tjenestepensjon. Alders- og uførepensjon utgjør vanligvis 66 prosent av sluttlønnen. Dette er en bruttopensjon som samordnes med folketrygdens pensjoner.

Det er nå innført et nettosystem for etterlattepensjoner. Enke- og enkemannspensjon utgjør 9 prosent og barnepensjon 15 prosent av pensjonsgrunnlaget.

1.3.4 Kollektive ordninger for arbeidstakere i privat sektor

Ved lov av 24. mars 2000 nr. 16 ble det vedtatt en ordning med foretakspensjon. Denne loven vil erstatte forskriftene om private tjenestepensjoner etter skatteloven.

Loven om foretakspensjonen er en rammelov som inneholder regler som en bedriftspensjonsordning må tilfredsstille for å få fritak for skatt for premiebetaling.

Pensjonen kan utgjøre 100 prosent av vedkommendes lønn opp til 6 G, 70 prosent av lønn mellom 6 og 12 G, og 0 prosent av lønn over 12 G. Det gjøres fradrag for en stipulert folketrygdytelse. I realiteten blir derfor foretakspensjon en nettopensjonsordning.

Regjeringen har fremmet forslag til lov om innskuddsbasert pensjon. Her vil pensjonens størrelse være avhengig av de innskudd som er betalt for den enkelte arbeidstaker. Innskuddsbasert pensjon vil gi skattemessig fradragsrett for premiebetaling.

I privat sektor har man i en viss utstrekning kollektiv livrenteforsikring. Dette er aktuelt dersom man ønsker en lavere pensjonsalder enn det som følger av loven om foretakspensjon, eller dersom man ønsker pensjon for inntekter over 12 G. Premier til kollektiv livsforsikring er ikke fradragsberettiget ved beskatningen.

1.3.5 Førtidspensjonsordninger og tidligpensjonsordninger

Dette er ordninger som gir pensjon fra en bestemt alder og fram til den alminnelige pensjonsalderen på 67 år. Folketrygdens uførepensjon og dagpenger under arbeidsløshet fungerer som førtidspensjonsordninger, men faller utenfor her. Vi har lovbestemte pensjonstrygder for sjømenn, fiskere og skogsarbeidere. Den siste er under avvikling. Pensjonsalderen for de to førstnevnte gruppene er 60 år, mens den er 63 år for skogsarbeidere. En ny ordning for jordbrukere gir pensjon fra fylte 62 år.

Viktig er de store avtalebaserte pensjonsordningene som omfatter de fleste arbeidstakere i privat og offentlig sektor. Avtalefestet pensjon kan vanligvis gis fra fylte 62 år.

1.3.6 Individuell pensjonssparing

De som ikke er medlemmer av kollektive pensjonsordninger eller ønsker en tilleggsdekning til slike ordninger, kan tegne individuell pensjonsavtale med skattefordel i livsforsikringsselskap, bank eller forvaltningsselskap for verdipapirfond. Individuell pensjonsavtale kan være en forsikring eller et rent spareprodukt. Slik avtale kan gi utbetalinger fra fylte 64 år, eller ved en senere avtalt alder. Utbetalingene kan enten løpe livet ut eller et bestemt antall år, men minimum 10 år. Det gis fradrag ved inntektsbeskatningen for innskudd i individuell pensjonsavtale med inntil 40 000 kroner per år. Et alternativt produkt med skattefordel er individuell livrente.

1.4 Dagens Overføringsavtale

1.4.1 Formål og forhistorie

Overføringsavtalen mellom offentlige tjenestepensjonsordninger kommer til anvendelse på pensjonsrettigheter som er tjent opp i to eller flere ordninger. Avtalen innebærer at den samlede pensjonen for de enkelte ordningene utbetales fra den siste ordningen som arbeidstakeren var medlem i – som om all tid var opptjent i denne, og med sluttlønnen i denne ordningen.

Bakgrunnen for Overføringsavtalen av 1972 var at Pensjonsordningen for sykepleiere ble flyttet fra Statens Pensjonskasse til Kommunal Landspensjonskasse. Man ville hindre at sykepleiere som senere tok arbeid i staten, skulle få et betydelig pensjonsstap.

1.4.2 Beskrivelse av systemet med Overføringsavtale

Etter Overføringsavtalen skal den siste pensjonsordningen utbetale en pensjon som beregnes etter samlet tjenestetid og sluttlønnen ved pensjoneringen. Sluttlønnsprinsippet fører til en økning av pensjonsgrunnlaget dersom lønnen i siste ordning er høyere enn lønnen i foregående ordninger. Alternativt ville en oppsatt pensjon/fripolise fra en tidligere ordning blitt beregnet ut fra pensjonsgrunnlaget på det tidspunkt vedkommende sluttet i ordningen.

Den siste ordningen skal ha refundert en del av sine utlegg fra foregående ordninger. Den refunderende ordningen beregner en bruttopensjon som skal overføres; i hovedsak beregner den foregående ordning betalingsplikten etter sine egne regler og uten hensyn til størrelsen av den samlede pensjonen som kommer til utbetaling. Samordningsfradraget for pensjon fra folketrygden fordeles mellom pensjonsordningene etter den pensjonsgivende tjenestetiden i hver ordning.

Statens Pensjonskasse har ansvaret for administrasjonen av Overføringsavtalen. De avtaler som Statens Pensjonskasse inngår på vegne av andre ordninger som er med i Overføringsavtalen, blir bindende også for disse. Når det gjelder prinsipielle spørsmål om Overføringsavtalen, innhenter Statens Pensjonskasse uttalelse fra de andre avtalepartene.

Partene i Overføringsavtalen er Statens Pensjonskasse (som ikke bare omfatter statstjenestemenn, men også ansatte i det offentlige skoleverket og ansatte i en rekke forskningsinstitutter og frivillige organisasjoner), Pensjonsordningen for sykepleiere, Pensjonsordningen for sykehusleger, Felles kommunal pensjonsordning, forsikringsordninger for kommunale, interkommu-

nale og fylkeskommunale foretak, kommunale pensjonskasser og kommuner som har pensjonsforsikring i et forsikringsselskap. Her er det kommunen og ikke forsikringsselskapet som er part i Overføringsavtalen.

1.4.3 Grunnleggende betingelser for å være med i Overføringsavtalen

Pensjonsordningene i statlig og kommunal sektor er nokså like. Dog er det viktig at Statens Pensjonskasse bygger på et utligningssystem eller »pay-as-you-go», mens kommunale ordninger har et premiereservesystem med fondsoppbygging.

Følgende vilkår må være oppfylt for at en pensjonsordning skal kunne tas opp i Overføringsavtalesystemet:

1. Gjensidighetsprinsippet: Både nåværende og tidligere ansatte i kommunen eller andre virksomheter som har pensjonsordninger, må være omfattet av Overføringsavtalen.
2. Forutsetningen om lik regulering av pensjonsordningene: Dette vilkåret oppfylles i dag ved at alle ordningene benytter G-regulering.
3. Prinsippet om pensjonsdekning på 66 prosent for egenpensjon. Alders- og uførepensjon skal utgjøre 66 prosent av pensjonsgrunnlaget i alle pensjonsordninger, bortsett fra Oslo kommunale pensjonskasse og Oslo Sporveiers pensjonskasse som har en reell dekningsgrad på 68,65 prosent. Dette ble akseptert da Oslo ble medlem av Overføringsavtalen, men ville i dag ikke blitt akseptert for en ny potensiell avtalepart.
4. Bruttopensjonsprinsippet: I en bruttoordning utgjør pensjonen en fast prosent (66) av pensjonsgrunnlaget, og så gjøres det samordningsfradrag for utbetalt pensjon fra folketrygden.
5. Pensjonsordningen må ha en samlet pensjonsplan som omfatter alders-, uføre- og etterlattepensjon.

1.4.4 Hvordan har Overføringsavtalen fungert?

I 1998 ble det utbetalt ca. 25 000 pensjoner under systemet med Overføringsavtalen. Samlet pensjon som refunderes til de utbetalende pensjonsordningene, utgjorde over 400 millioner kroner.

For pensjonistene er det som regel en økonomisk fordel å komme inn under Overføringsavtalen. Det skyldes først og fremst at de fleste har reallønnsvekst fra de forlater siste ordning til de pensjoneres, og at de får sluttlønn lagt til grunn for hele opptjeningstiden. Dessuten ville en oppsatt pensjon ofte blitt basert på en opptjeningstid på 40 år mens full opptjeningstid etter Overføringsavtalen er 30 år.

For arbeidsgiverne medfører Overføringsavtalen at de må dekke pensjonsøkningen som arbeidstakerne får på grunn av avtalen.

Overføringsavtalen fører til betydelig administrativt arbeid både for utbetalende og refunderende pensjonsordning.

1.4.5 Oppsummering og vurderinger

Pensjonsordningene har ikke oppnådd særlig rasjonaliseringsgevinster gjennom Overføringsavtalen.

Da avtalen ble etablert, antok man at arbeidstakerne i omtrent like stor grad ville gå mellom pensjonsordningene. Det har imidlertid vist seg at de

fleste som skifter stillinger mellom offentlige sektorer, avslutter sitt yrkesliv i kommunal sektor.

1.5 Samordningslovgivningen

1.5.1 Oversikt over samordningsreglene

Samordningsloven deler pensjonsordningene inn i fire hovedgruppe. Det er folketrygd, tjenestepensjon, personskadetrygd og avtalefestet pensjon som det kan godskrives pensjonspoeng for.

Det er tre hovedtyper av samordning, nemlig intern, horisontal og vertikal samordning.

1.5.2 Intern samordning

Ved intern samordning justerer man de forskjellige ytelsene fra samme trygde- og pensjonsordning, for eksempel alderspensjon og etterlattepensjon fra Statens Pensjonskasse.

Den nye ordningen i Statens Pensjonskasse med netto enke- og enkemannspensjon innebærer at pensjonene verken skal inntektsprøves eller samordnes. Ved full opptjening er pensjonen 9 prosent av avdødes pensjonsgrunnlag. Dersom både avdøde og gjenlevende tjente 250 000 kroner, blir gjenlevendes egenpensjon på 165 000 kroner og enkepensjonen på 22 500 kroner, tilsammen 187 500 kroner.

1.5.3 Horisontal samordning

Ved horisontal samordning tar man for seg ytelser fra forskjellige trygde- og pensjonsordninger, men man holder seg innen samme hovedgruppe av ordninger, altså to tjenestepensjonsordninger eller to personskadetrygder.

I denne utredningen er det samordning av ytelser fra forskjellige tjenestepensjonsordninger som er av interesse. Horisontal samordning av alderspensjon reguleres i samordningsloven § 7. Denne bestemmelsen er imidlertid satt ut av funksjon på de store og viktige områdene som reguleres av Overføringsavtalen. Vi behandler likevel § 7; det er viktig å se likheter og forskjeller til de prinsippene som Overføringsavtalen bygger på.

Når en person i løpet av sitt yrkesaktive liv har vært medlem i flere tjenestepensjonsordninger, skal den samlede pensjonen ikke overstige den pensjonen han eller hun ville fått om vedkommende i full tjenestetid hadde vært medlem i én ordning. Det avgjørende er hva han eller hun ville ha fått hvis vedkommende hele tiden hadde vært medlem i den siste ordningen. Dersom summen av pensjonene fra de forskjellige ordningene blir større enn denne pensjonen, skal det skje en avkortning. Denne avkortningen skal skje i den sist opptjente pensjonen. Den først opptjente pensjonen skal vedkommende beholde uavkortet.

Grunnen til at vi har regler om samordning av ytelser fra flere tjenestepensjonsordninger, er at man ikke har sett det som ønskelig at den som skifter arbeidsplass og pensjonsordning, skal få høyere pensjon enn den som i hele sitt yrkesaktive liv er medlem i samme tjenestepensjonsordning. De fleste ordninger har en opptjeningstid på 30 år. Den som er medlem i én ordning i lengre tid, får ikke av den grunn høyere pensjon. Den som i hele sitt yrkesaktive

liv – kanskje 50 år – har vært medlem i én pensjonsordning, får ikke mer enn den som har vært medlem i 30 år. Dersom en person har vært medlem i en ordning i 30 år og i en annen i 20 år, ville han eller hun uten samordning ha fått nesten dobbelt så stor pensjon som den som har vært medlem i samme ordning i 50 år. Systemet fremmer stabilitet i arbeidslivet, og det hindrer i noen grad at den enkelte kan planlegge sin yrkeskarriere med sikte på å oppnå størst mulig pensjon.

1.5.4 Vertikal samordning

Ved vertikal samordning tilpasser man ytelser fra forskjellige ordninger som tilhører ulike hovedgrupper, for eksempel pensjon fra folketrygden og pensjon fra en tjenestepensjonsordning. Her skal det gjøres fradrag i tjenestepensjonen; folketrygdens ytelser skal man ha uavkortet. Folketrygden omfatter hele befolkningen; man sier gjerne at den ligger i »bunnen» av trygde- og pensjonssystemet.

Det gjøres først et fradrag i den offentlige tjenestepensjonsordningen med et beløp som svarer til den tilleggspensjonen som vedkommende har opptjent; hovedregelen er at hele tilleggspensjonen skal trekkes fra. Deretter skal det gjøres et fradrag i tjenestepensjonen med et beløp som vanligvis svarer til $^{3}_{-4}$ G. For dem som har 1 G i grunnpensjon, innebærer dette at de får en samlet pensjonsutbetaling som svarer til tjenestepensjon med et tillegg på $^{1}_{-4}$ G. En del særregler fører til at pensjonen ofte blir høyere.

1.6 Bruttogarantien i de offentlige tjenestepensjonsordningene

1.6.1 Innledning

De fleste offentlige tjenestepensjoner utgjør 66 prosent av sluttlønnen ved 30 års tjenestetid. Denne pensjonen reduseres med ytelser som pensjonisten har rett til fra folketrygden, se punkt 1.5.4. Men pensjonisten er alltid garantert en bruttopensjon som svarer til tjenestepensjonens størrelse.

Bruttogarantien har to sider:

1. Det gis en *regelverksgaranti*, som innebærer at tjenestepensjonsordningen kompenserer for et eventuelt bortfall av ytelser fra folketrygden som skyldes endringen i lov og/eller forskrifter.
2. Det gis en *individuell garanti* overfor de medlemmer som ikke har full opptjening av rettigheter i folketrygden, for eksempel bare 30 års opptjeningstid.

1.6.2 Forskjellen mellom ytelsene fra folketrygden og fra de offentlige tjenestepensjonsordningene

Folketrygdens alderspensjon ytes fra fylte 67 år, mens enkelte grupper kan få tjenestepensjon allerede fra fylte 57 år.

For rett til uførepensjon fra folketrygden kreves det vanligvis 50 prosent uførhet, mens uførepensjon fra tjenestepensjonsordninger kan ytes ned til 10 prosent uførhet.

Pensjon til gjenlevende ektefelle er alltid inntektsprøvd i folketrygden, men ofte ikke inntektsprøvd i offentlige tjenestepensjonsordninger.

Barnepensjon fra folketrygden gis vanligvis til fylte 18 år, mens slik pensjon fra tjenestepensjonsordning gis til 20 eller 21 år.

1.6.3 Nivået på pensjonsytelsene fra folketrygden og fra de offentlige tjenestepensjonsordningene

Folketrygdens begrep »pensjonsgivende inntekt» omfatter all arbeidsinntekt som kan tilbakeføres til personlig arbeidsinnsats. Pensjonsgrunnlaget i en tjenestepensjonsordning omfatter bare den ordinære inntekten i det arbeidsforholdet som betinger medlemskapet i tjenestepensjonsordningen.

Folketrygdens pensjon består vanligvis av en grunnpensjon som er på 1 G eller $^{3}_{4}$ G og en tilleggspensjon som utgjør 42-45 prosent av den pensjonsgivende inntekten som overstiger grunnbeløpet. Tjenestepensjonen utgjør vanligvis 66 prosent av innteksgrunnlaget fra første inntektskrone opp til 12 G. For rett til full folketrygdepensjon kreves det 40 års opptjening, mens det for rett til full tjenestepensjon vanligvis kreves 30 år.

1.6.4 Forholdet mellom lønn og pensjon

Kompensasjonsgraden gir uttrykk for forholdet mellom tidligere inntekt og størrelsen på pensjonen.

For inntekt lavere enn 1 G gir folketrygden ofte overkompensasjon. For inntekt mellom 1 G og 6 G er dekningsgraden 42-45 prosent. For inntekt mellom 6 G og 12 G er dekningsgraden 14-15 prosent. For inntekt over 12 G gis det ingen pensjon.

Offentlige tjenestepensjonsordninger gir vanligvis en dekning på 66 prosent for inntekt opp til 12 G og intet for inntekt over 12 G. Knekkpunktet ved 8 G er nå opphevet for Statens Pensjonskasse og innen det kommunale tariffområde.

Etter loven om foretakspensjon kan det gis 100 prosent dekning for inntekt opp til 6 G, 70 prosent opp til 12 G og intet for overstigende inntekt.

En undersøkelse fra 1992 viser at medlemmenes pensjonsgivende inntekt i folketrygden i gjennomsnitt var 30 000 kroner høyere enn pensjonsgrunnlaget i Statens Pensjonskasse. Det skyldes særlig at folketrygden medregner all pensjonsinntekt, mens pensjonsgrunnlaget i tjenestepensjonen er begrenset til stillingsinntekten.

Ekstrainntekter som er pensjonsgivende i folketrygden, men ikke i tjenestepensjon skulle egentlig vært holdt utenfor samordningen. Dette gjøres i en viss grad gjennom den såkalte fiktivfordelsregelen. Samordningsfradraget i tjenestepensjonen for folketrygdens tilleggspensjon skal ikke være større enn det beløpet tilleggspensjonen ville ha utgjort hvis man hadde beregnet pensjonen ut fra pensjonsgrunnlaget i tjenestepensjonen.

Verdien av fiktivfordelene har etter hvert blitt store. Det skyldes dels ekstrainntekter, men først og fremst den moderate lønnsutviklingen i den offentlige sektor de siste tiårene.

1.6.5 Harmonisering til folketrygden

Det ville lette samordningen mellom folketrygden og tjenestepensjon hvis opptjeningsreglene hadde vært de samme eller mest mulig like i folketrygden og i tjenestepensjonsordningene. I dag er imidlertid reglene forskjellige på de fleste punkter, og det er lite realistisk å få til en harmonisering av reglene.

1.6.6 Hvor mye kommer til utbetaling fra tjenestepensjonsordningen etter samordningen?

Den delen av inntekten som kommer til utbetaling som tjenestepensjon er 0 prosent for inntekt mellom 0 G og 1,375 G, 24 prosent for inntekt mellom 1,375 G og 6 G, 52 prosent for inntekt mellom 6 G og 12 G og 0 prosent for inntekt over 12 G. Det dreier seg her om pensjon etter samordning med folketrygden, og det forutsettes at den pensjonsgivende inntekten i folketrygden og inntektsgrunnlaget i tjenestepensjonen er det samme.

1.6.7 Dobbeltavkortningsreglene

For dem som har mindre enn 30 års opptjening i offentlig tjenestepensjonsordning, skal samordningsfradraget for folketrygden reduseres i forhold til tjenestetiden. En utlending som har arbeidet 10 år i Norge, vil ha tjent opp $^{10}/_{40}$ tilleggspensjon i folketrygden og $^{10}/_{40}$ oppsatt tjenestepensjon. Dersom opptjent tilleggspensjon er 20 000 kroner, vil samordningsfradraget utgjøre 20 000 x $^{10}/_{40}$ = 5 000 kroner. Det er 15 000 kroner mindre enn den faktiske opptjente tilleggspensjonen. Vedkommende får dermed en relativ høy samlet pensjon.

1.6.8 Hvorfor forandre dagens pensjonssystem?

Det kan være tre grunner til å gå bort fra dagens pensjonssystem:
1. Systemet er teknisk komplisert og uoversiktlig for pensjonistene.
2. Det gir økonomiske resultater som er urimelige.
3. Systemets kompleksitet fører til betydelige belastninger for folketrygdens og tjenestepensjonsordningens administrasjon.

Hensynet til kontinuitet taler for ikke å endre pensjonssystemet. Det går som regel 40-50 år fra en person starter i arbeidslivet til alderspensjon begynner å løpe, deretter 10-20 år før han eller hun dør, og så ofte 10-20 år til de etterlatte dør. Ved endringer er det ofte nødvendig med lange overgangsperioder og parallelt virkende regelsett. Som eksempel kan nevnes at vi nå har et tresporet sett av regler for enkepensjon fra Statens Pensjonskasse, som alle vil være av betydning i minst 50 år framover.

1.6.9 Nærmere om innholdet i bruttogarantien

Hvilke samordningspliktige ytelser som tjenes opp i folketrygden, avhenger av:
1. Folketrygdlovens regler
2. Arbeidstakerens yrkeskarriere
3. Regulering av pensjonsrettighetene i folketrygden og i tjenestepensjonsordningen.

Fra 1. januar 1992 ble prosentsatsen for folketrygdens tilleggspensjon redusert fra 45 til 42 prosent, og knekkpunkt for opptjening av tilleggspensjon ble senket fra 8 G til 6 G. Disse endringene førte til at tilleggspensjonen fra folketrygden ble redusert og verdien av bruttogarantien fra tjenestepensjonen ble økt med 17 prosent. Som et eksempel i motsatt retning kan nevnes økningen av minstepensjonen med 12 000 kroner per år, som ble innført fra mai 1998.

Det førte til redusert netto utbetalt pensjon fra tjenestepensjonsordningene; for Statens Pensjonskasse ble det en innsparing på 180 millioner kroner per år.

Vi ser altså at endringer i folketrygdsystemet får betydning for tjenestepensjonsordningens forpliktelser. Det er den siden av bruttogarantien som vi kaller regelverksgarantien, som aktualiseres i slike tilfeller. Det er selvsagt umulig å spå hvilke endringer som i framtiden vil skje i folketrygdsystemet.

1.7 Rettigheter ved fratreden og flyttereglene

1.7.1 Fripoliser i privat sektor etter TPES-reglene

Når en arbeidstaker som ikke har nådd pensjonsalderen, slutter hos en arbeidsgiver med TPES-ordning, får han eller hun oppsatt pensjon i form av en fripolise. Fripolisen i privat sektor er et selvstendig forsikringsforhold, som danner grunnlag for løpende pensjonsytelser fra pensjonsalderen.

Fripolisen fra pensjonskasser skal normalt overføres til private forsikringsselskaper. Den som fratrer med fripolise, har rett til å tegne en individuell fortsettelsesforsikring.

Dersom den som har en fripolise begynner hos en ny arbeidsgiver som har tjenestepensjonsordning, har han eller hun ingen rett til å få medregnet fripolisen i den nye pensjonsordningen. Her gjelder prinsippet om avtalefrihet, og det er en rekke ulike alternativer som praktiseres.

1.7.2 Ny lov om foretakspensjon

Etter loven om foretakspensjon får man ved fratreden fra stilling en fripolise som svarer til det antall år man har vært medlem av pensjonsordningen (lineær opptjening). Fripolisen beregnes som en prosent av full pensjon der prosentsatsen framkommer ved å ta antall opptjente medlemsår ved fratredelsen og dividere med antall år fra ansettelsen til pensjonsalderen.

Når det gjelder spørsmålet om medregning av tjenestetid hos tidligere arbeidsgiver ved ansettelse hos ny arbeidsgiver, er det fortsatt avtalefrihet. Hvis den nye arbeidsgiveren ønsker å ta hensyn til tidligere tjenestetid, spesifiserer loven hvordan det skal gjøres. Hovedregelen er at arbeidstakeren gis et tillegg i medlemstiden i den nye ordningen som svarer til medlemstiden i den tidligere ordningen, og at midlene overføres til den nye ordningen etter flytteforskriftens regler.

1.7.3 Pensjon utover skattereglene

Det er ikke inntatt regler om dette verken i TPES-reglene eller loven om foretakspensjon.

1.7.4 Regulering av fripoliser før og etter pensjonsalderen

I henhold til reglene om fordeling av overskudd i private livsforsikringsselskaper får fripoliser hvert år tildelt sitt eget overskudd.

1.7.5 Forskrift om rett til overføring av oppsamlede midler knyttet til kollektiv eller individuell livs- og pensjonsforsikring (flytteforskriften)

Flytteforskriften av 27. november 1991 slår fast at enhver bedrift eller enkeltperson som tegner en forsikring i et livsforsikringsselskap, når som helst kan

si opp sin forsikring og flytte sin premiereserve/sitt premiefond til et annet livsforsikringsselskap. Bakgrunnen for dette prinsippet er at det ikke skal legges unødige hindringer i veien for konkurransen mellom livsforsikringsselskapene.

Overføring av midler knyttet til en tjenestepensjonsordning etter skatteloven kan bare foretas til en annen tjenestepensjonsordning etter skatteloven. I den nye ordningen skal pensjonisten sikres ytelser som minst svarer til ytelsene i den tidligere ordningen på overføringstidspunktet.

Midler knyttet til en kommunal pensjonsordning kan bare overføres til en annen kommunal pensjonsordning. Flytteforskriften er til hinder for overføring av midler fra en kommunal pensjonsordning til en tjenestepensjonsordning etter skatteloven og omvendt.

Flytteforskriften anses å være til hinder for en flytting fra privat tjenestepensjonsordning etter skatteloven til Statens Pensjonskasse, men Kredittilsynet kan gjøre unntak i særlige tilfelle. Det er en forutsetning at hvert enkelt medlem av pensjonsordningen samtykker til overføring av rettigheter og midler til Statens Pensjonskasse, etter at den enkelte har fått utfyllende opplysninger om virkningene av overføring til en ny ordning.

1.7.6 Fripoliseregister

Loven om foretakspensjon bestemmer at det skal opprettes et fripoliseregister. Registeret skal så vidt mulig også omfatte fripoliser som er utstedt etter tidligere regler.

1.8 Skatt og pensjonsordninger i arbeidsforhold

1.8.1 Innledning

Staten, fylkeskommunene og kommunene er arbeidsgivere. De kan som hovedregel ikke pålegges å betale inntekts- og formueskatt. De berøres derfor ikke av skattereglene som beskrives i det følgende.

1.8.2 Private tjenestepensjonsordninger etter skattereglene (TPES-reglene)

Private tjenestepensjonsordninger er gitt en gunstig skattemessig behandling når visse vilkår er oppfylt. Pensjonsnivået må være knyttet til medlemmenes lønnsnivå. Den samlede pensjonen fra folketrygden og pensjonsordningen må ikke utgjøre en større prosentdel av lønnen for medlemmer med høy lønn enn for medlemmer med lav lønn. Pensjonsgrunnlaget kan ikke overstige 12 G.

Arbeidsgivere og arbeidstaker har rett til fradrag for tilskudd og premie til ordningen, samt til visse fond knyttet til ordningen. Det skal betales arbeidsgiveravgift av innbetalinger fra arbeidsgiver, men innbetalingene anses ikke som skattepliktig fordel for arbeidstakerne. Innestående midler og løpende avkastning er ikke skattepliktig som formue og/eller inntekt. Beskatning skjer først ved utbetaling av pensjon til medlemmene.

1.8.3 Lov om foretakspensjon

Lov om foretakspensjon viderefører TPES-reglenes prinsipper om beskatning av tjenestepensjon etter skatteloven. Det er noen endringer i reglene om fond som knytter seg til tjenestepensjonsordningen.

1.8.4 Skattemessig likebehandling av private og offentlige tjenestepensjonsordninger – kommunal og statlig sektor

Statens Pensjonskasse og de kommunale pensjonsordningene har på enkelte områder gunstigere vilkår enn private foretak kan ha for sine ordninger.

Etter skatteloven kommer arbeidsgiverens utgifter til tjenestepensjon bare til fradrag dersom pensjonsordningen fyller visse vilkår eller dersom ordningen følger av lov.

Flere fristilte statlige foretak har gjennom særskilt stortingsvedtak i henhold til lov om Statens Pensjonskasse fått fortsette medlemskapet for sine ansatte i Statens Pensjonskasse. De får dermed skattefradrag for utgifter til tjenestepensjonsordning.

De kommunale ordningene er ikke tilpasset vilkårene i TPES-reglene eller loven om foretakspensjon, og de er ikke opprettet i henhold til lov. For skattepliktige virksomheter som er knyttet til kommunesektoren, skulle det derfor ikke gis skattefradrag for innskudd i tjenestepensjonsordning. For offentlige kraftforetak er det imidlertid gitt dispensasjon for årene 1997, 1998 og 1999.

I forbindelse med vedtagelsen av lov om foretakspensjon ble skatteloven endret slik at statlige virksomheter kan få fradrag for tilskudd til offentlig tjenestepensjon. Det er et vilkår at ordningen ikke kan gi gunstigere ytelser enn det som følger av loven om Statens Pensjonskasse. Det stilles ikke krav om minst 98 prosent offentlig eierandel i virksomheten, og det er uklart om det kan stilles minstekrav til slik eierandel.

1.8.5 Forslag til lov om innskuddsbasert pensjon i arbeidsforhold

Ot.prp. nr. 71 for 1999-2000 inneholder forslag til lov om innskuddsbasert pensjon, som antakelig vil bli behandlet i Stortinget i løpet av høsten 2000. Slike pensjonsordninger vil trolig bli særlig aktuelle for små og mellomstore bedrifter.

Det forutsettes at de samme skatterettslige prinsipper vil gjelde for innskuddspensjon som for foretakspensjon.

1.8.6 Kollektiv livrente

Slik livrente er av interesse når arbeidsgiveren ønsker å sikre de ansatte pensjonsytelser ut over det som følger av TPES-regelene, loven om foretakspensjon og lovforslaget om innskuddsbasert pensjon. Arbeidsgiveren har ikke rett til skattefradrag for premie til kollektiv livrente, med mindre de ansatte beskattes for premiebetalingen som lønn. Når kollektiv livrente kommer til utbetaling, er den skattepliktig for mottakeren som alminnelig inntekt.

1.9 Det hel- og halvoffentlige pensjonsmarkedet. Kunder og leverandører av pensjonstjenester

1.9.1 Innledning

Staten har etablert Statens Pensjonskasse som pensjonsordning for sine ansatte. Statlig eide foretak som fristilles, kan velge om de vil opprettholde medlemskap for sine ansatte i Statens Pensjonskasse, etablere egne pensjonskasser eller inngå avtaler om kollektiv pensjonsforsikring med livsfor-

sikringsselskaper. Kommunalt eide foretak, samt private foretak og stiftelser som utfører offentlige oppgaver, kan velge om de vil opprettholde medlemskap i Kommunal Landspensjonskasse, etablere egne pensjonskasser eller inngå avtale om kollektiv pensjonsforsikring med et livsforsikringsselskap.

1.9.2 Pensjonsforholdene for arbeidstakere i hel- og halvoffentlig sektor

Det er ca. 700 000 arbeidstakere i hel- og halvoffentlig sektor og ca. 550 000 arbeidstakere i privat sektor som er medlemmer i tjenestepensjonsordninger. Ca. 140 000 statsansatte er medlemmer av Statens Pensjonskasse. Ca. 450 000 arbeidstakere i kommuner og fylkeskommuner er omfattet av Overføringsavtalen. Av ca. 101 000 arbeidstakere i offentlige foretak er ca. 84 000 medlemmer av Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse og de kommunale pensjonskassene, og de er dermed omfattet av Overføringsavtalen. Det er således bare ca. 17 000 som er medlemmer av tjenestepensjonsordninger i livselskaper som står utenfor Overføringsavtalen.

1.9.3 Pensjonskundene

Med pensjonskunder menes arbeidsgivere som er obligatorisk tilknyttet eller kjøper pensjonstjenester og pensjonsprodukter fra Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse eller andre livsforsikringsselskaper (pensjonsleverandørene). De viktigste pensjonskundene er staten, statlig eide foretak, kommuner, fylkeskommuner og offentlig eide foretak som utfører kommunale og fylkeskommunale oppgaver, forretningsdrift med videre.

En rekke offentlige virksomheter er blitt fristilt de ti siste årene og organisert som statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovselskaper med mer. Det kan ofte være vanskelig å trekke en grense mellom offentlig og privat virksomhet.

1.9.4 Pensjonsleverandørene

Pensjonsleverandører er virksomheter som selger pensjonsprodukter og pensjonstjenester. Disse er Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse, andre livsforsikringsselskaper og kommunale pensjonskasser.

1.10 Tariffmessige forhold i stat og kommune

1.10.1 Staten

Den statlige tjenestepensjonsordningen - Statens Pensjonskasse - er lovfestet. Det innebærer at krav vedrørende tjenestepensjon som utgangspunkt ikke er forhandlingsgjenstand under tariffoppgjørene. Organisasjonenes voksende interesse for pensjonsspørsmål har imidlertid ført til at pensjonskrav i økende grad blir fremmet under lønnsforhandlinger. Det skjedde blant annet våren 2000 angående fjerning av knekkpunktet ved 8 G. Det ble deretter fremmet lovendringsforslag overfor Stortinget, og vi fikk en ny lovbestemmelse om at pensjonen skulle utgjøre 66 prosent av inntektsgrunnlaget opp til 12 G.

1.10.2 Kommunene

Alle kommuner og fylkeskommuner i Norge er medlemmer av Kommunenes Sentralforbund (KS), med unntak av Oslo kommune. Dessuten har KS 450 bedriftsmedlemmer. Det er elektrisitetsverk, trafikkselskaper, barnehager,

boligbyggelag, brann- og redningskorps, havnevesen, helse- og sosialinstitusjoner, kultur- og idrettsanlegg, næringsmiddeltilsyn, skoler, vann-, avløps og renovasjonsselskaper (VAR-selskaper) og vaskerier. Det er et krav for medlemskap i KS at en slik virksomhet er minst 50 prosent kommunalt/ fylkeskommunalt eid eller utfører typiske kommunale eller fylkeskommunale oppgaver.

Som arbeidsgiverforening forhandler KS med arbeidstakerorganisasjonene og inngår tariffavtaler på vegne av kommunene. Sentrale tariffavtaler blir vedtatt gjennom uravstemminger hvor et flertall kan binde mindretallet. Oslo kommune har sine egne tariffavtaler.

De kommunale tjenestepensjonsordningene er utviklet gjennom en årrekke og ble tariffestet fra 1. januar 1997. Dessuten inneholder kommuneloven og samordningsloven viktige regler om kommunale pensjoner. Det dreier seg om bruttopensjonsordninger på linje med Statens Pensjonskasse, men de kommunale ordningene er fondsbaserte. Det er opp til den enkelte arbeidsgiver å beslutte hvordan en pensjonsordning skal etableres. De fleste kommuner, fylkeskommuner og bedrifter som er medlemmer av KS, har etablert pensjonsordning i Kommunal Landspensjonskasse, 21 fylkeskommuner og (større) kommuner har egne pensjonskasser, 22 kommuner har pensjonsordninger i andre livsforsikringsselskaper (Gjensidige, Storebrand, Vital og Vår).

I Hovedtariffavtalen for kommunal sektor har det vært stilt krav om at pensjonsordninger skal være omfattet av Overføringsavtalen. Dette kravet er nå suspendert for de medlemmer av KS som ikke er kommuner eller fylkeskommuner, og som ikke har Overføringsavtale.

1.11 Aktuelle pensjonsutredninger og forholdet til Overføringsavtalen

I kapittel 11 gjør utvalget rede for de viktigste utredningene om pensjonsspørsmål som er utarbeidet de siste årene. Det gjelder særlig følgende spørsmål:

- Fondering av folketrygden
- Fleksibel pensjonering
- Endringer i besteårsregelen
- Tiltak for å motvirke utstøtning av eldre i arbeidslivet
- Særaldersgrenser
- 85-årsregelen
- Samboere og samfunnet
- Samordning av pensjons- og trygdeytelser
- Samordning av lav tjenestepensjon med minstepensjon fra folketrygden
- Meldesystem for samordningspliktige pensjons- og trygdeytelser
- Styring og finansiering av Statens Pensjonskasse
- Lov om foretakspensjon
- Forslag til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold
- Årlig kjøp av ferdig betalt alderspensjon
- Konkurranseflater i finansnæringen.

Myndighetene har ennå ikke tatt endelig stilling til disse utredningene – bortsett fra foretakspensjon. En eventuell vedtagelse av forslag som er framsatt, vil neppe være av avgjørende betydning for Overføringsavtalen.

1.12 Andre nordiske land og EØS-området

1.12.1 Innledning

I kapittel 12 gis det en oversikt over pensjonsordningene i Danmark, Finland, Sverige og EØS. Utkast til punktet om Danmark er skrevet av Lene Larsen. Opplysningene om Finland og Sverige har utvalget fått i forbindelse med sine studieturer dit.

1.12.2 Danmark

Det danske pensjonssystemet kan deles i to hoveddeler: Det sosiale pensjonssystemet og arbeidsmarkedssystemet.

Det sosiale pensjonssystemet i Danmark svarer til den norske folketrygds grunnpensjon. Ytelsene er skattefinansierte og avhenger av hvor lenge den enkelte har bodd i Danmark.

Arbeidsmarkedssystemet svarer til de norske systemene med tilleggspensjon fra folketrygden og tjenestepensjon. Ytelsene avhenger av tidligere arbeidsinntekt.

Det er tre typer av arbeidsmarkedspensjon i Danmark: Arbeidsmarkedets tilleggspensjon, tjenestepensjon for ansatte i privat og offentlig sektor, og tjenestepensjon for tjenestemenn i staten og kommunene.

1.12.3 Finland

Det finske pensjonssystemet består av tre hovedelementer – folkepensjon, arbeidspensjon og frivillig pensjonsordning.

Folkepensjonen svarer til grunnpensjonen i den norske folketrygden og utgjør ca. 44 000 kroner per år.

Arbeidspensjonen svarer til tilleggspensjonen i den norske folketrygden, samt pensjon fra offentlige og private tjenestepensjonsordninger.

De frivillige tjenestepensjonsordningene gir dekning ut over det som gis etter de lovbestemte ordningene. Disse er avtalebaserte og tegnes i private forsikringsselskaper.

Pensjonsskyddscentralen er et viktig felles organ for alle de finske pensjonsordningene.

Den finske modellen baserer seg på et gjennomgående homogent pensjonssystem. Det består riktignok av en rekke pensjonsordninger med hver sine pensjonslover, men disse bygger på et regelverk som langt på vei er felles for alle lovpålagte ordninger. Når en ansatt slutter i tjeneste hos en arbeidsgiver under en pensjonslov, enten dette er en statlig, kommunal eller privat arbeidsgiver, vil vedkommende person gis rett til en fripolise, det vil si en individuell rettighet for den enkelte. Denne rettigheten blir stående i den pensjonsordningen hvor vedkommende var medlem, sammen med den pensjonsformuen som knytter seg til denne rettigheten. Det foretas således ingen flytting av premiebeløpene og deres avkastning mellom ordningene.

1.12.4 Sverige

I 1962 ble det innført et sosialforsikringssystem, som bestod av en folkepensjon og en ATP-pensjon. Det svenske systemet dannet mønster for den norske folketrygdloven av 1966 med grunnpensjon og tilleggspensjon.

I 1999 ble det innført et nytt allment pensjonssystem i Sverige, som gradvis vil erstatte det gamle sosialforsikringssystemet. Det nye svenske systemet er tredelt. Det består av en inntektspensjon, en premiepensjon og en garantipensjon.

Inntektspensjonen avhenger av den pensjonsformuen som er opptjent fram til pensjoneringstidspunktet. Den enkelte kan tidligst ta ut pensjon ved fylte 61 år, og pensjonen løper livet ut. Årlig pensjon framkommer ved at man dividerer pensjonsformuen med antall år fra pensjoneringstidspunktet til gjennomsnittlig gjenstående levealder for det aktuelle årskullet.

Premiepensjonen tjenes opp på samme måte som inntekstspensjon. Den kan tidligst tas ut ved fylte 61 år, og løper livet ut. Pensjonens størrelse avhenger av størrelsen på den oppsparte kapitalen, den avkastning som er oppnådd på midlene og lengden av den tiden pensjonen ønskes tatt ut over.

Garantipensjonen gis til dem som ikke mottar inntekts- og premiepensjon eller som har lave slike pensjoner. Garantipensjon utgjør ca. 75 000 kroner og kan ytes fra fylte 65 år. Den er således en garantert minstepensjon.

I tillegg til det allmenne pensjonssystemet har man i Sverige et tjenestepensjonssystem for fire sektorer: Stat, kommune, privat ansatte tjenestemenn og arbeidstakere innenfor LO-området. Tjenestepensjonene inneholder både ytelsesbaserte og innskuddsbaserte komponenter, og utbetales som nettopensjoner (tilleggsytelser til allmenn pensjon).

1.12.5 Nordisk konvensjon om samordning av statlige tjenestepensjoner

Etter den nordiske konvensjonen av 1973 skal siste stat som en tjenestemann har arbeidet i, utbetale en pensjon for den samlede tjenestetiden i de nordiske landene. Det skjer ingen overføring av de oppsparte midlene mellom statene.

Det foreligger forslag til en ny nordisk konvensjon som er basert på forordning (EØF) 1408/71. Det skal da utbetales pensjon fra hver stat etter tjenestetiden der (pro rata temporis).

På noen punkter går forslaget lenger enn forordning 1408/71: Når en tjenestemann har rett til pensjon i ett land, inntrer det også pensjonsrett i andre land. Dette er aktuelt når pensjonsalderen er forskjellig i de nordiske land.

1.12.6 EØS-området

Hvert land har sine egne pensjonsordninger. EØS-reglene har koordinering som sitt siktemål. Det stilles ingen krav om harmonisering av regelverket i de ulike land. Overføringsavtalen representerer et motstykke; en felles beregning og utbetaling krever at pensjonsreglene i stat og kommune er harmoniserte.

De viktigste reglene om koordinering av pensjons- og trygdeytelser fra ulike land står i forordning (EØF) 1408/71. Denne forordningen gjelder for nesten alle folketrygdytelser og for de fleste tjenestepensjonsordninger. Forordningen gjelder for de profesjonsbaserte ordningene for sykepleiere, sjømenn, fiskere og skogsarbeidere, samt Statens Pensjonskasse. Forordnin-

gen gjelder ikke for de tariffestede ordningene, kommunale tjenestepensjonsordninger og avtalefestet pensjon, og heller ikke for private tjenestepensjonsordninger.

Forordning 1408/71 bygger på fire grunnprinsipper:

1. Likebehandlingsprinsippet innebærer at et lands borgere skal behandles likt med andre lands borgere.
2. Sammenligningsprinsippet innebærer at ved fastsetting av minste tjenestetid for å få rett til pensjon, skal også tjenestetid i andre land telle med.
3. Pro rata temporis-prinsippet innebærer at pensjonen fra det enkelte land skal beregnes etter tjenestetiden i dette landet.
4. Eksportprinsippet innebærer at pensjon som er tjent opp i et land, skal sendes til det landet pensjonisten er bosatt eller oppholder seg.

Etter dette koordineres pensjonen på en helt annen måte etter forordning 1408/71 enn etter Overføringsavtalen. Etter forordning 1408/71 skal hver enkelt tjenestepensjonsordning i de ulike land utbetale det arbeidstakeren har opparbeidet i denne ordningen. Det skal ikke foretas noen felles utbetaling fra siste ordning, slik som etter Overføringsavtalen.

Del III Hovedspørsmål i utvalgets arbeid

1.13 Mobilitet i det offentlige arbeidsmarkedet

Offentlig sektor er for tiden inne i en epoke med strukturelle endringer. Statlige og kommunale virksomheter blir fristilt, ofte omdannet til selvstendige enheter og/eller privatisert.

For å vurdere behovet for en overføringsavtale har utvalget søkt å skaffe nærmere klarhet i om det fortsatt kan antas å være «et offentlig arbeidsmarked». Utvalget har bedt Statistisk sentralbyrå foreta beregninger ut fra Rikstrygdeverkets A/A-register (arbeidsgiver/arbeidstakerregister).

Tallene viser at det er en betydelig mobilitet i yrkesbefolkingen. Men de som skifter stillinger, har en sterk tilbøyelighet til å skifte til en annen stilling innen den samme sektoren i ervervslivet. Ca. $^{3}\_{4}$ av alle sysselsatte i statlig eller kommunalt arbeid går over til en av de samme sektorene når de skifter stillinger. Ved stillingsskifte har offentlig ansatte en tilbøyelighet til å fortsette i en offentlig stilling, mens privat ansatte søker ny ansettelse i privat sektor.

Konklusjonen er at arbeidsmarkedet i hovedsak synes å være delt i en offentlig og en privat del.

1.14 Problemstillinger i tilknytning til konkurranse

1.14.1 Innledning

Ved utarbeidelsen av kriterier vedrørende tilknytning til Overføringsavtalen, skal utvalget etter mandatet blant annet legge vekt på konkurransemessige forhold.

Et spørsmål er om Overføringsavtalen medfører at foretak eller virksomheter blir avskåret fra å tegne pensjonsforsikring der de selv ønsker. Et annet spørsmål er om avtalen begrenser hvilke livselskap som kan gå inn med tilbud

om pensjonsprodukter til foretak eller virksomheter som er omfattet av Overføringsavtalen, og dermed medvirke til at konkurransen på pensjonsmarkedet svekkes.

I kapittel 14 belyser og drøfter utvalget en rekke konkurranserettslige spørsmål. Her vil vi gjengi utvalgets avsluttende vurderinger og konklusjoner.

1.14.2 Noen hovedsynspunkter

Utvalget legger til grunn at én viktig forutsetning for virksom konkurranse i et marked er at aktørene har mest mulig like rammebetingelser. Like rammebetingelser, i legal forstand, legger til rette for at markedet i større grad kan fungere effektivt og lede ressursene dit de kaster mest av seg. En annen måte å si dette på er at markedet »belønner» tilbydere som kan produsere og levere de beste produktene til lavest mulig pris, gjennom høyere etterspørsel og avsetning.

Ulikheter i rammebetingelser kan forstyrre slike tilpasninger og gi enkelte aktører markedsfortrinn som ikke kan føres tilbake til denne type produksjons- og produktspesifikke fortrinn. Konsekvensen kan bli at konkurransen og ressursbruken vris i en ugunstig retning, samfunnsmessig sett.

Blant annet med utgangspunkt i rettsregler og avtaleverk for det offentlige kollektive pensjonsmarkedet, har utvalget vurdert konkurransesituasjonen på markedet. Utvalget mener at markedet historisk sett kan sies å ha vært preget av reguleringer både på tilbuds- og etterspørselssiden. Når det gjelder reguleringer på etterspørselssiden, vil utvalget spesielt peke på at den dagjeldende Hovedtariffavtalen for kommunal sektor (gyldig inntil 1. mai 2000), kan ha virket hemmende på konkurransen om pensjonskundene i kommunal sektor. Det vises blant annet til Konkurransetilsynets vurderinger av deler av denne avtalen, gjengitt i avsnitt 14.7.2. Med de endringer som nå er gjort i kapittel 2 i den nye Hovedtariffavtalen, mener utvalget at grunnlaget for virksom konkurranse i denne delen av det offentlige kollektive pensjonsmarkedet er bedret.

Utvalget drøfter mulige konkurransereguleringer som spesielt antas å ha betydning for tilbudssiden i det offentlige kollektive pensjonsmarkedet.

1.14.3 Vurderinger av Overføringsavtalen ut fra hensynet til konkurranse og effektiv ressursbruk

Utvalget mener at Overføringsavtalen, direkte eller indirekte, bygger på forutsetninger som kan hindre virksom konkurranse og effektiv ressursbruk i markedet. Utvalget vil særlig peke på at reglene om hvilke pensjonsprodukter som kan omfattes av avtalen, jf 14.6.4.2, vil kunne hindre foretak eller virksomheter som ønsker annen pensjonsleverandør utenom de etablerte leverandørene innenfor avtalen, å flytte sin pensjonsordning. Videre kan reglene hindre utvikling av nye pensjonsprodukter i offentlig sektor. Begge disse forhold vil hver for seg kunne bidra til redusert effektivitet i markedet. Det at pensjonskunder under avtalen ikke står fritt til å velge pensjonsleverandør (og samtidig opprettholde medlemskap i avtalen), anser utvalget som det klart viktigste konkurranseregulerende forhold ved Overføringsavtalen.

I tillegg vil utvalget påpeke at det forhold at Statens Pensjonskasse administrerer Overføringsavtalen og samtidig konkurrerer om fristilte statlige bed-

rifter (om enn ikke aktivt), som uheldig konkurransemessig sett. Utvalget er av den oppfatning at dette i prinsippet *kan* benyttes til å vri konkurransen i favør av Statens Pensjonskasse som i utgangspunktet har en dominerende stilling i markedet. Utvalget vil tro at en slik dobbeltrolle i markedet kan være kontroversiell i henhold til til EØS-avtalens konkurranseregler, jf 14.7.3.

Generelt vil imidlertid utvalget hevde at selv om enkelte pensjonsleverandører er dominerende i det offentlige kollektive pensjonsmarkedet, taler forhold rundt etableringsmuligheter, herunder muligheten for virksomheter til å opprette egen pensjonskasse, «lekkasjer» til utlandet med mere for at markedsmakt neppe kan utnyttes i større grad.

Utvalget mener at Overføringsavtalen må antas å ha gunstige effektivitetsvirkninger i den delen av arbeidsmarkedet som omfatter offentlig sektor. Dette er nærmere begrunnet i kapittel 4. Utvalget understreker at denne vurderingen knytter seg til den offentlige delen av arbeidsmarkedet, og at avtalens virkninger på arbeidsmarkedet generelt neppe kan anses som effektivitetsfremmende – i og med at avtalen svekker mobiliteten mellom offentlig og privat sektor.

1.14.4 Vurderinger av andre konkurransereguleringer i markedet

Utvalget skal i henhold til mandatet først og fremst se på eventuelle konkurransevirkninger av Overføringsavtalen. Utvalget har imidlertid sett det nødvendig å se denne problemstillingen i et perspektiv hvor også andre mulige konkurranseregulerende forhold i dette markedet trekkes fram. Det vises til punkt 14.6.5. Utvalget vil spesielt peke på følgende forhold som antas å ha negativ virkning på konkurransen:

– *Flytteretten*. I privat sektor har retten til å flytte forsikringer styrket konkurransen. Kredittilsynet fastslo i desember 1994 at den lovbestemte flytteretten også omfatter offentlige tjenestepensjonsordninger. De lovfestede pensjonsordningene er imidlertid ikke omfattet av flytteretten. Når det gjelder Statens Pensjonskasse, må flyttespørsmålet ses i sammenheng med finansieringssystemet for kassen. Mangelen på reelle fond bak de rettigheter som tjenes opp i Statens Pensjonskasse, umuliggjør flytting etter de retningslinjer som flytteforskriften legger til grunn.
– *Ulike rammebetingelser for tilbyderne* .Utvalget legger til grunn at like rammebetingelser er en viktig forutsetning for en konkurransesituasjon som leder til effektiv ressursbruk. Kommunal Landspensjonskasse har dispensasjoner fra enkelte bestemmelser i forsikringsvirksomhetsloven som vil ha betydning for konkurransen. Disse hviler i hovedsak på et annet forhold mellom kunde og selskap i Kommunal Landspensjonskssе enn i andre selskaper.
– *Aktuarielle forutsetninger.* Utvalget mener at ulikheter i forsikringsmatematiske forutsetninger mellom tilbyderne kan gjøre det vanskelig for kundene å foreta sammenlikninger mellom pensjonsproduktene. Det understrekes imidlertid at premie og avkastning normalt vil være viktigst for kundenes valg av produkt og leverandør.

1.14.5 Oppsummering

Til tross for ovennevnte forhold mener utvalget at konkurransen på det offentlige kollektive pensjonsmarkedet langt på vei må sies å fungere godt

med hensyn til å besørge effektiv ressursbruk. Utvalget mener at Overføringsavtalen er den viktigste konkurransereguleringen i det offentlige pensjonsmarkedet i dag. Overføringsavtalen medvirker delvis til at andre konkurransereguleringer styrkes (begrensede flyttemuligheter), men representerer også en særskilt konkurranseregulering i form av et ensartet produktspekter. Utvalget har imidlertid ikke forutsetninger for å *kvantifisere* effektivitets- eller konkurransevirkningene av Overføringsavtalen eller av andre antatte reguleringer. Ved å åpne for at andre aktører i livsforsikringsbransjen kan tilby pensjonsforsikringer under avtalen, antar utvalget at konkurransen på markedet vil styrkes i vesentlig grad. Det vises til utvalgets forslag til i modeller i kapittel 26 nedenfor.

Utvalget mener det samfunnsmessig sett vil være viktig at markedet for offentlige kollektive pensjonsordninger fungerer godt, blant annet utfra hensynet til en hensiktsmessig organisering og strukturering av offentlig sektor. Utvalget legger til grunn at det er en fordel at pensjonssystemet ikke bidrar til å øke ansattes motforestillinger mot omstillingsprosesser i offentlig sektor. Utvalget mener at det vil være hensiktsmessig at konkurransemyndighetene fortsatt følger med utviklingen i det offentlige pensjonsmarkedet. Utvalget ser at det kan være tvil om hvor langt konkurransemyndighetens fullmakter rekker når det gjelder forhold som angår lønns- og arbeidsvilkår, jf konkurranseloven § 1-3 andre ledd og omtalen av hovedtariffavtalesaken i punkt 14.7.2. Hvis det legges til grunn en lovforståelse om at pensjonsspørsmål, herunder forvaltning av pensjonsordninger, er et forhold som omfattes av unntaksbestemmelsene i konkurranseloven § 1-3 andre ledd, vil man følgelig vanskelig kunne forvente en oppfølging fra konkurransemyndighetens side i dette markedet framover. Utvalget ser derfor at det kan være grunnlag for å vurdere presiseringer i konkurranseloven omkring slike spørsmål.

1.15 Sikring av offentlige tjenestepensjonsordninger i livsforsikringsselskap

1.15.1 Problemstillinger

For at en pensjonsordning skal kunne være med i Overføringsavtalen, kreves det at den har ytelser som er likeverdige med ytelsene i Statens Pensjonskasse. Ved vurderingen av kriterier for hvilke pensjonsordninger som skal kunne være tilsluttet Overføringsavtalen, blir det viktig å avklare under hvilke forutsetninger livsforsikringsselskaper og pensjonskasser kan sikre pensjonsytelser som er likeverdige med pensjonsordningen i Statens Pensjonskasse.

Viktige kjennetegn ved pensjonsordningen i Statens Pensjonskasse er at den i betydelig grad har en fleksibel pensjonsalder, at pensjonene reguleres i takt med folketrygdens grunnbeløp og at medlemmene er garantert en viss bruttoytelse. I kapittel 15 drøfter utvalget om forsikringsselskapene (utenom Kommunal Landspensjonskasse) og pensjonskassene kan administrere pensjonsordninger med slike kjennetegn.

1.15.2 Sikring av bruttogarantien

Utvalget mener at en bruttogarantert kommunal pensjonsordning kan tegnes i et livsforsikringsselskap ved bruk av en differanseordning, kombinert med at

forsikringstaker forplikter seg til å innbetale engangspremie når forsikringstilfellet inntrer, til dekning av eventuelle ytelser som ikke er forsikringsteknisk dekket gjennom den ordinære premiebetaling. Dersom et kommunalt foretak opphører, vil nåværende og tidligere ansatte i foretaket som har rettigheter til pensjon som ikke har begynt å løpe, imidlertid ikke lenger ha en forsikringstaker som kan betale eventuell nødvendig tilleggspremie for bruttogarantien.

Utvalget mener at det bør kunne gis en tilfredstillende sikkerhet for varig dekning av bruttogarantien dersom det stilles en kommunal garanti eller en kredittforsikring som dekker eventuelle avvik mellom faktisk og beregnet folketrygd for de tilfeller at foretaket skulle gå konkurs eller opphøre på annen måte.

1.15.3 Framtidig regulering av oppsatte og løpende ytelser

Utvalget mener videre at det bør kunne gis tilfredsstillende sikkerhet for varig regulering av løpende og oppsatte rettigheter, dersom det stilles en kommunale garanti eller kredittforsikring, eventuelt kombinert med krav til premieberegningsgrunnlaget for pensjonsordningen. Dersom foretaket er opphørt, må garantien eller kredittforsikringen dekke eventuelt framtidig avvik mellom den regulering av ytelsene som finner sted gjennom tilbakeføring av overskudd til fripolisen, og den regulering som til enhver tid finner sted av tilsvarende pensjoner i Statens Pensjonskasse. Videre vil en gjennom å stille skjerpede krav til grunnlagsrenten i premieberegningsgrunnlaget, kunne sikre at overskuddsevnen til fripolisen normalt blir tilstrekkelig til at G- reguleringen kan finansieres med overskuddet på fripolisens premiereserve.

1.15.4 Fleksibel pensjonsalder

Utvalget mener at det rent teknisk ikke er et problem å fastsette premien for dekning av alderspensjonsytelser hvis avgangsalder er kjent. Det er derfor enighet om at fleksibel pensjonsalder kan dekkes og derved fondsbaseres fullt ut for kommunale foretak hvis premien beregnes ut fra lavest mulige avgangsalder for den enkelte. Fortsetter arbeidstaker ut over denne alder, krediteres ytelsene premiefondet som igjen kan brukes til premiebetaling. Over tid vil det derfor skje en utjevning av premiekostnadene for foretaket.

Utvalget mener også at fleksibel pensjonsalder alternativt kan dekkes ved at foretaket kombinerer en forsikring hvor premien blir beregnet på basis av en erfaringsbasert gjennomsnittlig fratredelsesalder med å stille en kommunal garanti eller tegne en kredittforsikring til fordel for partene i Overføringsavtalen. Det må i så fall kreves at garantien eller kredittforsikringen skal dekke eventuell manglende premiebetaling dersom foretaket ikke har evne til å betale denne tilleggspremien på det tidspunktet alderspensjonen blir tatt ut.

1.16 Kommunale garantier

1.16.1 Innledning

Som det framgår av punkt 1.15 er det ikke alltid at livsforsikringsselskaper og pensjonskasser fullt ut kan sikre offentlige tjenestepensjonsordninger på linje med ordningen i Statens Pensjonskasse. Det oppstår da spørsmål om kommu-

ner og fylkeskommuner kan stille garantier for det som ikke kan dekkes av forsikringsselskapet eller pensjonskassen.

Kommuneloven § 51 regulerer fylkeskommunenes og kommunenes adgang til å stille garantier. Vedtak om garantistillelse treffes av kommunestyret eller den kommunestyret har delegert slik myndighet til. Det kreves at garantivedtak godkjennes av Staten ved Kommunal- og regionaldepartementet eller fylkesmannen.

Utvalget har innhentet en betenkning om kommunale garantier fra tidligere fylkesmann Oluf Skarpnes. Betenkningen er inntatt som vedlegg 3 til denne utredningen og er et viktig grunnlag for utredningens kapittel 17.

1.16.2 Garanti for egne ansattes pensjonsrettigheter og lignende

Det er ikke tvilsomt at en kommune kan garantere for sin egen pensjonskasses lån, som angår kommunens egne ansatte. Videre antas det at en kommune kan garantere for pensjoner for egne ansatte når forpliktelsene er overtatt av andre, for eksempel et forsikringsselskap.

Det er mer usikkert om kommunen kan garantere for oppfyllelse av pensjonsavtalene som kommunale foretak har inngått med forsikringsselskap. Spørsmålet er blitt mer aktuelt etter som større deler av den kommunale forvaltningen er blitt fristilt fra kommunene og etablert som selvstendige virksomheter. Hvis slik virksomhet går konkurs, blir nedlagt eller av andre grunner ikke kan oppfylle sine forpliktelser, vil et garantiansvar bli til realitet.

1.16.3 Begrepet «særlig kommunal interesse»

Kommuneloven § 51 stiller som vilkår for kommunale garantistillelser at de skal knytte seg til økonomiske forpliktelser som er av «særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse». Det gjelder først og fremst det som tradisjonelt regnes som kommunenes primæroppgaver. Det gjelder for eksempel barnehagedrift, allmenhelsetjeneste og renovasjon. Hvis slike oppgaver overføres til andre aktører enn kommunen selv, kan kommunen antakelig garantere for de ansattes pensjonsrettigheter.

1.16.4 Begrepet «utøvelse av næringsvirksomhet»

Selv om det foreligger «særlig kommunal interesse» kan kommunen likevel ikke stille garanti hvis det dreier seg om økonomiske forpliktelser som knytter seg til «utøvelse av næringsvirksomhet».

Bakgrunnen for denne regelen er at garanti for næringsvirksomhet er særlig risikabel og at slik garanti vanligvis ikke kan øke velferden til kommunens innbyggere. Formålet med næringsvirksomhet er å oppnå økonomisk gevinst for eieren, og man opererer i et marked som medfører reell økonomisk risiko.

Et viktig spørsmål er om en kommune kan stille garanti for pensjonsrettigheter for ansatte i kommunale selskaper som driver energivirksomhet. I likhet med Skarpnes antar vi at en kommune ikke kan stille garanti for et energiselskaps pensjonsforpliktelser overfor egne ansatte.

1.16.5 Om forslag til endringer i kommuneloven

I Ot.prp. nr. 43 for 1999-2000 drøfter Regjeringen spørsmålet om å utvide kommunenes adgang til å stille garantier. Det foreslås at kravene om «særlig kommunal interesse» og statlig godkjenning oppheves, og at det innføres et krav

om at det i tilknytning til garantistillelse, skal avsettes et beløp til tapssikring som tilsvarer hele eller deler av garantisummen.

Det foreslås at forbudet mot garanti for økonomiske forpliktelser som er knyttet til utøvelsen av næringsvirksomhet, beholdes.

Selv om disse endringene blir vedtatt, vil det ikke medføre vesentlige forandringer i kommunenes adgang til å stille garanti for oppfyllelse av pensjonsforpliktelser.

1.17 Behov for administrative forbedringer i Overføringsavtalen

1.17.1 Innledning

Det daglige arbeidet med Overføringsavtalen har vist at flere av de reglene og rutinene som man la opp til ved starten i 1973, ikke er hensiktsmessige eller rimelige.

I 1998 var det ca. 25 000 personer som mottok pensjon i henhold til Overføringsavtalen, og det ble refundert ca. 400 millioner kroner.

1.17.2 Fordelingsnøkkel mellom utbetalende og refunderende pensjonsordning

Gjeldende regelverk fordeler ansvaret for bruttopensjon og samordningsfradrag mellom utbetalende og refunderende pensjonsordning etter to ulike metoder. Brutto tjenestepensjon fordeles slik at refunderende ordning betaler for det som er opptjent i denne ordningen, mens utbetalende ordning betaler differansen mellom dette beløpet og pensjon etter den samlede opptjeningstiden og slutttlønnen. Fordelingen av samordningsfradraget fra folketrygdens ytelser skjer mellom de to ordningene etter tjenestetid.

Utvalget har vurdert alternative løsninger. Vi foreslår at fordelingsnøkkelen følger tjenestetiden for både brutto tjenestepensjon og samordningsfradraget.

1.17.3 Arbeidsdelingen mellom utbetalende og refunderende pensjonsordning

I dag foretar både den refunderende og den utbetalende pensjonsordning beregninger av henholdsvis refusjonsbeløp og samlet netto tjenestepensjon. Dette dobbeltarbeidet har medført at det samlede arbeidet med pensjonsberegningen er blitt unødvendig omfattende og fører til forsinkelser av refusjonsoppgjørene.

Utvalget foreslår at den utbetalende ordningen både skal beregne det beløpet som pensjonisten skal ha og skal framsette refusjonskrav overfor den refunderende ordningen.

1.17.4 Renter på for sent overførte refusjonsbeløp

Det er i dag ofte store forsinkelser med betaling av refusjonsbeløpene. Det er uklart om det i slike tilfeller skal betales morarenter. Utvalget foreslår at det skal betales renter etter morarenteloven.

1.17.5 Overgang til engangsutløsning av refusjonspensjonen ved pensjonering

Det foretas i dag månedlige overføringer mellom pensjonsordningene for de 25 000 pensjonistene som omfattes av Overføringsavtalen. Mye kan tale for å gå over til en engangsutløsning av refusjonskravet. Den utbetalende ordningen ville da få det fulle ansvaret for hele pensjonen for framtiden. Usikkerhet ved muligheten til rehabilitering av uførepensjonisten, rentefot ved kapitaliseringen og lignende taler mot en slik engangsutløsning, og utvalget vil ikke foreslå det.

1.17.6 Samtidig opptjening

En del personer har samtidig deltidsstillinger hos flere arbeidsgivere med hver sine tjenestepensjonsordninger som går inn under Overføringsavtalen. Dette medfører ofte koordineringsproblemer.

Del IV Alternative modeller for overføring av pensjonsrettigheter

1.18 Oversikt over seks alternative modeller

Det er klart at kommuner og fylkeskommuner kan omfattes av Overføringsavtalen – uten hensyn til om de har egen pensjonskasse, omfattes av Kommunal Landspensjonskasse eller av tjenestepensjonsordning i annet forsikringsselskap. Problemene knytter seg til statlige og kommunale foretak.

En rekke offentlige tjenesteytende virksomheter har i de senere årene blitt organisert som egne juridiske rettssubjekter. Samtidig blir stadig større deler av offentlige tjenester produsert av virksomheter som ikke er en del av den offentlige forvaltning.

Disse kan ikke uten videre ha tjenestepensjon med den nåværende Overføringsavtalen. Utvalget har drøftet seks ulike modeller for en alternativ Overføringsavtale, se punkt 1.19 til 1.24.

1.19 En Overføringsavtale basert på garantier

Etter Kredittilsynets vurdering kan visse deler av ytelsene i de offentlige tjenestepensjonsordningene ikke forsikres gjennom løpende premie i et privat forsikringsselskap. Det gjelder G-regulering av løpende pensjoner og oppsatte rettigheter, muligheten til å fratre stilling med pensjon etter 85-års-regelen, og bruttogarantien i forbindelse med samordning av tjenestepensjon med faktisk utbetalt folketrygdytelser. I en spesiell stilling står regelverksgarantien.

For at offentlige foretak skal kunne etablere pensjonsordninger i andre livsforsikringsselskaper enn Kommunal Landspensjonskasse og samtidig tilknyttes Overføringsavtalen, er det nødvendig å stille krav om tilleggssikringer for disse delene av ytelsene. Utvalget drøfter fire typer av sikring:

1. En garanti for virksomhetens pensjonsforpliktelser, for eksempel fra en kommune, fylkeskommune eller staten
2. En garantiforsikring fra et forsikringsselskap
3. En solidarisk garanti gjennom en «pool-ordning» for alle forsikringstakere som er deltakere i poolen (sml. bilforsikring og yrkesskadeforsikring for

ukjente eller uforsikrede skadevoldere)
4. En gjensidig garantiordning for alle arbeidsgivere som ønsker å være tilsluttet Overføringsavtalen.

Et slikt garanti-/forsikringssystem innebærer at offentlige foretak vil kunne ha tjenestepensjon med Overføringsavtale i andre forsikringsselskaper enn Kommunal Landspensjonskasse. Garantien/forsikringen vil gi de øvrige medlemmene av Overføringsavtalen sikkerhet for framtidig oppfyllelse av regelverket i de offentlige tjenestepensjonsordningene.

Kommuner og andre offentlige organer har ikke plikt til å stille garanti. Det kan derfor bli vanskelig for enkelte foretak å få tak i en garantist. Muligheten for å få tegne forsikring vil avhenge av hvilke produkter ansvarsforsikringsselskapene utvikler og prisen på forsikringen.

1.20 En modell med betingede ytelser

Dersom det ikke er mulig å skaffe garantist eller tegne forsikring for ytelser som ikke er forsikringsbare, kan man likevel la arbeidsgiveren ha tjenestepensjon med Overføringsavtale i et vanlig forsikringsselskap. Men da vil pensjonisten ikke være sikret full dekning. Dersom arbeidsgiveren går konkurs eller bedriften opphører på annen måte, kan det ikke innhentes tilleggspremie fra denne. Forsikringsselskapet kan da bare utbetale pensjoner som er dekket av de oppsamlede midlene fra innskudd som er betalt og dets avkastning.

Pensjonsrettighetene under et slikt system vil kunne bli svakere enn etter dagens Overføringsavtale. Hvis en arbeidsgiver eller dennes forsikringsselskap ikke kan dekke ytelsene fullt ut, reduseres pensjonen til vedkommende pensjonist fra denne ordningen til hva som er sikret i selskapet. De øvrige involverte pensjonsordninger utbetaler som normalt etter Overføringsavtalens regler. Samlet pensjon reduseres så mye som svikten hos den bestemte arbeidsgiver.

Det antas å være adgang til å etablere en slik betinget pensjonsrett. Det forutsetter imidlertid at de involverte partene informeres helt klart om betingelsene. En ulempe med en Overføringsavtale med betingede ytelser er at medlemmene vil kunne føle en usikkerhet om framtidige pensjoner. På den andre siden vil en Overføringsavtale med betingede ytelser kunne medføre lavere kostnader, fordi det ikke stilles krav om garanti.

1.21 Samordningsmodellen (samordningsloven av 1957)

Samordningsloven § 7 inneholder regler om samordning av flere tjenestepensjoner som en person har opptjent. Pensjonen fra første ordning vil som regel bli utbetalt fullt ut, mens det ofte skjer en avkorting i pensjonen fra siste ordning, se kapittel 5. Hver pensjonsordning utbetaler hver sin pensjon etter at eventuelt samordningsfradrag er beregnet.

Samordningsloven § 7 er satt ut av funksjon for tilfeller som er omfattet av Overføringsavtalen. Hvis denne avtalen oppheves, har vi regelverket i samordningsloven som automatisk vil tre i funksjon. Men dette regelverket gir i gjen-

nomsnitt 5-6 prosent lavere pensjon, eller ca. 7000 kroner mindre per år for hver enkelt pensjonist.

Det er alltid motstand mot å beskjære opptjente rettigheter. Dersom en overgang til samordningsloven bare blir gjort gjeldende for framtiden, blir det nødvendig med kompliserte overgangsregler som vil gjelde i lang tid framover.

Det er i dag ikke klart hvilke pensjonsordninger som omfattes av samordningsloven. Den økende fristilling av offentlige virksomheter har antakelig økt det uklare området. Dersom samordningsloven § 7 igjen skal benyttes fullt ut, vil det være nødvendig å klargjøre hvilket omfang samordningsloven har.

1.22 Pro rata-fordeling etter en modifisert finsk modell

Tjenestepensjonen i Finland svarer til tjenestepensjonen i Norge og den norske folketrygdens tilleggspensjon. Hver pensjonsinnretning i Finland beregner og utbetaler sine egne pensjoner. Dersom de samlede pensjonsrettigheter overstiger visse grenser, skal utbetalingene avkortes i samme grad i alle ordningene.

I tillegg til dette pro rata-prinsippet, ligger det et prinsipp om solidaritet i det finske systemet: Dersom en arbeidsgiver går konkurs, skal de øvrige arbeidsgiverne i kollektivet dekke opp for innbetalingssvikten.

De pensjonsrettighetene som omfattes av det finske systemet, skal alle registreres sentralt og utbetalingene samordnes. Pensjonsskyddscentralen har viktige koordinerende funksjoner. De private tjenestepensjonene er lovfestet og har samme struktur som de offentlige ordningene.

Den finske modellen for koordinering av offentlige og private tjenestepensjoner er enklere enn den norske Overføringsavtalen og regelverket knyttet til samordningsloven § 7. Det gjelder også pro rata-prinsippet som framstår som meget rimelig. Den solidariske garantien mellom arbeidsgiverne vil kunne sikre ytelsene for ansatte hvor arbeidsgiverne ikke har midler til å dekke eventuelle tilleggspremier.

Siden Norge ikke har en enhetlig pensjonsstruktur – slik som Finland – vil en overgang til en finsk modell innebære en meget stor omlegging av rammebetingelsene for tjenestepensjonene i Norge.

1.23 Pro rata-utbetaling etter en modifisert EU-modell

Formålet med »pro rata temporis-prinsippet» i forordning (EØS) 1408/71 er å hindre at tjenestemenn skal tape pensjonsrettigheter ved å skifte stilling ved flytting mellom landene i EØS-området. I praksis utbetaler hver stat egen opptjent pensjon etter tjenestetiden i det enkelte landet.

Omsatt til utvalgets problemstilling med tjenestepensjoner som er opptjent hos flere norske arbeidsgivere, vil dette innebære at hver involvert pensjonsinnretning i utgangspunktet skal utbetale det som er opptjent i vedkommende pensjonsinnretning. For arbeidstakere som til sammen har mer enn 30 års tjenestetid, vil all tid bli medregnet ved utbetaling av pensjonene. Man vil samtidig forlate prinsippet i Overføringsavtalen om at pensjonen beregnes av sluttlønnen for medlemstid i alle ordningene.

Pro rata temporis-prinsippet vil premiere arbeidstakerne med lang yrkesaktivitet hos flere arbeidsgivere, det vil si arbeidstakere som både er mobile og utholdende i arbeidslivet. Samtidig vil man fjerne den pensjonspremieringen etter Overføringsavtalen som arbeidstakerne med sterk lønnsvekst på slutten av yrkeskarrieren får.

Etter EU-modellen vil forsikringsselskapene få de samme problemene som under Overføringsavtalen med å dekke ytelser som det ikke er innbetalt forskuddsvis premie for, for eksempel i konkurstilfellene. En slik modell vil dermed skape et behov for annen sikkerhetsstillelse og vil dermed ikke framstå som noen selvstendig løsning.

1.24 Bruk av fripoliser og medregning av tidligere rettigheter som i privat sektor

I private tjenestepensjoner beregner man en fripolise ved fratreden fra en stilling med medlemskap i pensjonsordningen. Fripolisen er den årlige pensjonen som kan kjøpes for den opparbeidede premiereserven, det vil si kontantverdien av de oppsamlede midlene.

I lov om foretakspensjon fastsettes det at denne fripolisen skal beregnes «lineært», det vil si proporsjonalt med medlemstiden. I henhold til lov om foretakspensjon kan regelverket inneholde bestemmelser om medregning av tjenestetid hos tidligere arbeidsgiver. Det er et vilkår for medregning at medlemmet samtykker til at midler i tidligere opptjent pensjon blir overført til den nye arbeidsgivers pensjonsordning. Konsekvensen av medregning er i utgangspunktet at den siste pensjonsordningen ved beregning av ytelsene lar en hver lønnsforhøyelse bli gjeldende for all medregnet tid.

Utvalget har i kapittel 24 blant annet sett på en modell basert på bruk av fripoliser og medregning etter foretakspensjonslovens regler. I en modell basert på medregning etter reglene i lov om foretakspensjon vil kvaliteten av ytelsene for pensjonistene og kostnadene for arbeidsgiverne være helt avhengig av de nærmere krav som settes til de pensjonsordninger som kan omfattes av modellen og de metoder for medregning som modellen vil basere seg på.

Modellen krever enkelte helt vesentlige endringer i dagens offentlige pensjonsordninger. Innføring av fripoliserettigheter ved fratreden i offentlige pensjonsordninger innebærer i første rekke at reguleringsteknikken endres. Videre innebærer det at bruttogarantien ikke lenger kan videreføres for dem som ikke er medlemmer av en ny pensjonsordning som omfattes av modellen på det tidspunktet retten til løpende pensjon utløses.

Anvendelse av ulike premieberegningsgrunnlag i pensjonsinnretningene vil enten kunne medføre en avkortning i den tjenestetiden som medregnes, eller en uheldig og vilkårlig kostnadsfordeling mellom arbeidsgivere som omfattes av modellen. Disse ulempene kan eventuelt avhjelpes ved å sette et krav for tilslutning til modellen at det må anvendes et felles beregningsgrunnlag med blant annet lik grunnlagsrente ved beregning av fripolisenes premiereserve ved fratreden.

Et særskilt spørsmål – hvis en skulle vurdere innføring av en slik modell – er om den skal baseres på utstedelse av fripoliser i alle offentlige pensjonsor-

dninger, eller bare i de offentlige pensjonsordningene som er sikret andre steder enn i Fellesordning i KLP og de kommunale pensjonskassene.

Lov om foretakspensjon inneholder krav om at medregning av tidligere rettigheter bare skal gjennomføres for de medlemmer som samtykker til overføring av premiereserven. Formålet med kravet om overføring av premiereserve til ny pensjonsordning er at medlemmene ikke skal få dobbel dekning, som følge av at overskuddsdannelse på fripolisen ellers ville ha tilfalt medlemmet samtidig som foretaket gjennomfører medregning av tidligere tjenestetid i pensjonsordningen. Det er imidlertid ikke mulig å gjennomføre et tilsvarende vilkår om overføring av premiereserve for rettigheter opptjent i Statens Pensjonskasse hvis staten ikke innfører kontantutløsning av opptjente rettigheter for dem som har fratrådt.

Det finnes i dag ordninger innen privat sektor som har medregning og som tar hensyn til oppskriving av fripoliser i private pensjonsordninger og oppsatte rettigheter i offentlige pensjonsordninger. En medregningsmodell for offentlige ordninger måtte enten være basert på et system som man har i privat sektor i dag, hvor det tas hensyn til oppskriving av fripoliser i private pensjonsordninger og oppsatte rettigheter i offentlige pensjonsordninger, eller et system hvor det kreves overføring av fripolisens premiereserve der det er mulig og det tas hensyn til oppskriving av oppsatte rettigheter der overføring ikke er mulig.

Hvis en arbeidstaker går mellom arbeidsgivere som omfattes av modellen med felles beregningsgrunnlag som er beskrevet ovenfor, vil samlet tjenestetid i offentlig sektor (det vil si de arbeidsgivere som er tilsluttet modellen) bli medregnet ved beregning av pensjon i siste arbeidsgivers pensjonsordning. Dette vil normalt gjelde uavhengig av om vedkommende fratrer med rett til pensjon fra en av de ordningene som omfattes av modellen eller vedkommende fratrer med rett til fripolise.

Sett fra arbeidsgivers eller pensjonsordningenes side vil siste arbeidsgiver måtte dekke differansen mellom pensjonsøkningen som framkommer på grunn av den høyere lønn som en normal yrkeskarriere tilsier, og den reguleringen som har funnet sted på de respektive fripoliser som er utstedt av de ordninger som omfattes av modellen. Det er flere forhold som bør tilsi at reguleringen av fripoliserettigheter vil bli vesentlig bedre i privat sektor i framtiden, men det er vanskelig å si om den vil være tilstrekkelig til å dekke en regulering i samsvar med utviklingen av grunnbeløpet i folketrygden. Videre vil regulering ved tilbakeført overskudd variere fra selskap til selskap og fra ordning til ordning. Deltakerne i en medregningsmodell vil dermed bli påført en mer tilfeldig og ujevn kostnadsfordeling enn det gjeldende Overføringsavtale gir. Utvalget regner derfor med at en medregningsmodell vil kunne bli dyrere for siste arbeidsgiver og at kostnadsfordelingen vil kunne bli mer vilkårlig eller ujevn.

1.25 Sammenligning av de seks hovedmodellene

De viktigste momentene som utvalget tillegger vekt ved vurdering av de seks hovedmodellene er:

– de ansattes pensjonsrettigheter

– arbeidsgivernes utgifter til pensjonsordningene
– fordelingen av pensjonsutgifter mellom arbeidsgiverne tidlig og sent i yrkeskarrieren
– konkurransesituasjonen mellom de ulike pensjonsinnretninger og forsikringsselskaper
– kompleksiteten i reglene om pensjonssystemet
– problemer med administreringen av systemet
– om det er nødvendig med endringer i lov og/eller forskrifter
– behovet for langvarige overgangsløsninger.

Del V Utvalgets vurderinger og forslag

1.26 Forslag til framtidig løsning

1.26.1 Innledning

Utvalget viser til at Overføringsavtalen ble inngått i en periode med usikkerhet omkring hvorvidt pensjonsrettigheter kunne beholdes ved endringer i hvilket forvaltningsnivå som hadde ansvar for utføring av oppgaver i offentlig sektor. For å oppnå de ønskede endringer i ansettelsesforhold, var det viktig at pensjonsrettigheter ikke gikk tapt. Dette førte til et enhetlig pensjonssystem innenfor offentlig sektor.

Utvalget mener at de samme hensyn kan gjøre seg gjeldende i dag. Utskillelse av virksomhet i egne selskaper for å skille mellom forvaltningsoppgaver og kommersiell drift økte i omfang både innenfor statlig og kommunal sektor gjennom 1990-årene. I en del tilfeller kan adgangen til å beholde uendrede pensjonsrettigheter lette en slik omstilling og omorganisering. Det framtidige behovet for en avtale forsterkes dersom de diskusjoner som nå finner sted knyttet til oppgavefordeling og antallet forvaltningsnivåer, leder til betydelige endringer i organiseringen av offentlige sektor.

En undersøkelse, omtalt i kapittel 4, utført av et utvalg i regi av Statens Pensjonskasse, viser at Overføringsavtalen i gjennomsnitt gir pensjoner som er 5-6 prosent høyere for de ca. 25 000 personer som mottar pensjon i henhold til avtalen eller ca. 7000 kroner per pensjonist i gjennomsnitt. Dette beløpet er sammenlignet med et system der rettighetene ikke ses i sammenheng, men hvor man fra hver arbeidsgiver får en oppsatt rett som G-reguleres. Avtalen gir således normalt en bedre pensjon enn alternativet. Den må derfor antas å bli opplevd som en vel innarbeidet rettighet for ansatte innenfor offentlig sektor.

En annen sentral problemstilling for utvalget har vært å finne løsninger der aksjeselskaper innenfor offentlig sektor har kunnet få tilknytning til avtalen, uavhengig av hvordan selskapet har organisert sin pensjonsordning. Enkelte av de forpliktelser som følger av avtalen, er av en slik karakter at de ikke er forsikringsbare for andre enn Statens Pensjonskasse, kommunale pensjonskasser eller Kommunal Landspensjonskasse.

Utvalget er av den oppfatning at det neppe er en hensiktsmessig løsning å endre pensjonsrettigheter innenfor offentlig sektor for å sikre økt konkurranse for å kunne tilby kollektive pensjonsforsikringer til sektoren. Utvalget har derfor forsøkt å finne løsninger som kan kombinere ønsket om å

videreføre avtalen, samtidig som det kan bli full konkurranse mellom tilbydere av kollektiv tjenestepensjon.

1.26.2 Valg av modell

Av de seks modellene har utvalget enstemmig vurdert *garantimodellen* som det beste alternativ for en framtidig Overføringsavtale for virksomheter som skal ha en offentlig tjenestepensjon. For enkelte arbeidsgivere kan det imidlertid bli vanskelig å skaffe offentlige garantier, og det kan bli problemer med å etablere forsikringsgarantier. Derfor antar utvalget at det også vil være ønskelig/nødvendig å akseptere *modellen med betingede ytelser* som en del av overføringsavtalesystemet. Utvalget mener likevel at garantimodellen må være den primære løsning, ettersom den sikrer de ansattes pensjonsrettigheter like godt som i dag.

Utvalget mener at *modellen med betingede ytelser* er den nest beste modellen, og at den dessuten vil kunne være et godt supplement til garantimodellen. I modellen med betingede ytelser er medlemmene avhengige av at deres arbeidsgiver kan betale eventuelle tilleggspremier for at de skal være garantert alle ytelser etter Overføringsavtalen, for eksempel G-regulering av pensjonene. Det er altså medlemmene som tar risikoen for at pensjonsmidlene ikke er tilstrekkelige til å dekke fulle ytelser, for eksempel fordi deres tidligere arbeidsgiver er konkurs eller avviklet og derfor ikke kan dekke eventuelle tilleggspremier.

I modellen med betingede ytelser forutsettes det at Overføringsavtalens øvrige parter fungerer i henhold til avtalens regler. Det innebærer at pensjonistene vil få full dekning fra disse. Men de som har vært ansatt hos en arbeidsgiver som ikke evner å innbetale eventuelle tilleggspremier til forsikringsselskapet, vil kunne få en noe redusert samlet pensjon. Reduksjonen vil utelukkende berøre pensjonen for dette ene arbeidsforholdet og tilsvare verdien av den ikke innbetalte tilleggspremien.

Utvalget vil ikke anbefale noen av de øvrige modellene som er beskrevet i del IV. Hvis det skulle bli aktuelt å revurdere pensjonsordningene i offentlig sektor, vil imidlertid også andre modeller kunne gi tilfredsstillende løsninger.

1.26.3 Særmerknad fra medlemmene Harbitz og Wergeland

Disse medlemmene gir sin tilslutning til garantimodellen, men stiller som forutsetning for denne tilslutningen at alle foretak som omfattes av Overføringsavtalen, synliggjør garantikostnadene som en premiekostnad. Dette gjelder uavhengig av om foretaket er forsikret i et livsforsikringsselskap, i Felles kommunal pensjonsordning i KLP eller i Statens Pensjonskasse.

Dersom denne forutsetningen ikke oppfylles, foretrekker disse medlemmene modellen med betingede ytelser. Betingede rettigheter vil da være løsningen for alle kommunale foretak uansett hvor de er forsikret, dersom disse foretak ikke kvalifiserer til garanti fra kommunen/fylkeskommunen.

1.26.4 Anbefalinger på andre punkter

Pensjonsregelverket må være som i Statens Pensjonskasse. Utvalget ser det ikke som noe alternativ at Overføringsavtalen også omfatter institusjoner eller

virksomheter som har et avvikende pensjonssystem fra det som gjelder i offentlig sektor, for eksempel foretakspensjon.

Utvalget anbefaler at alle livsforsikringsselskaper kan slutte seg til Overføringsavtalen på vegne av sine kunder (arbeidsgiverne). Selskapene blir da parter i avtalen.

Utvalget anbefaler at departementet nedsetter en arbeidsgruppe som får til oppgave å utforme en ny Overføringsavtale.

Utvalget anbefaler at Statens Pensjonskasse fortsatt skal ha som oppgave å administrere Overføringsavtalen. Dette må skje i et samarbeid med de pensjonsinnretninger som er tilsluttet avtalen. Arbeidsoppgavene med avtalen er ikke så betydelige at de er tilstrekkelige til å etablere en selvstendig institusjon, og det er heller ingen andre institusjoner enn Statens Pensjonskasser som peker seg ut som naturlige, alternative forvaltningsinstanser.

1.27 Hvem bør omfattes av Overføringsavtalen?

1.27.1 Innledning

Etter mandatet skal utvalget vurdere hvem som bør kunne være med i Overføringsavtalen. Utvalget skal fastsette kriterier for slikt medlemskap.

Det opprinnelige formålet med Overføringsavtalen var å unngå at ansatte i offentlig sektor skulle tape pensjonsrettigheter dersom de skiftet arbeidsgiver. Avtalen skulle således bidra til å øke mobiliteten i offentlig sektor.

Etter dette må det være klart at statlige, fylkeskommunale og kommunale arbeidsgivere må kunne være med i Overføringsavtalen. På den andre siden vil private arbeidsgivere falle utenfor – de kan ha foretakspensjon eller innskuddsbasert pensjon med skattefradrag.

Problemene knytter seg til virksomhetene i gråsonen mellom klare offentlige og klare private virksomheter. Med den økende fristilling og privatisering har det blitt stadig flere slike virksomheter. Det vil lette omstillingsprosessene hvis mange av disse virksomhetene gis adgang til å være med i Overføringsavtalen. På den andre siden vil de få et konkurransefortrinn som kan være urimelig i forhold til rent private bedrifter.

Utvalget framhever at det er nær sammenheng mellom spørsmålet om adgangen til å ha offentlig tjenestepensjonsordning, adgangen til å ha Overføringsavtale og fradrag for utgifter til pensjonsordning for skattepliktige virksomheter. Utvalget gjennomgår de reglene som regulerer de to førstnevnte spørsmålene. Når det gjelder spørsmålet om skattefritak, er Finansdepartementet gitt fullmakt til å fastsette forskrift, men denne fullmakten er ennå ikke benyttet.

1.27.2 Utvalgets forslag

Etter utvalgets mening bør adgangen til Overføringsavtale for et foretak først og fremst avhenge av eierandel for kommune, fylkeskommune og stat. Dertil bør tidligere og nåværende tilhørighet til offentlig sektor tillegges vekt. Utvalget foreslår følgende:

1. Alle som i dag er omfattet av Overføringsavtalen, skal få fortsette medlemskapet.
2. Offentlig forvaltning, ikke skattepliktig offentlige virksomheter og

offentlige stiftelser som ikke driver tradisjonell forretningsvirksomhet, kvalifiserer til medlemskap i Overføringsavtalen.

3. Bedrifter med offentlig driftsavtale eller offentlig tilskuddsandel på 50 prosent eller mer kvalifiserer til medlemskap i Overføringsavtalen.
4. Dersom en bedrift med mellom 50 og 100 prosent offentlig eierandel ønsker medlemskap, skal sekretariatet (Statens Pensjonskasse) vurdere om medlemskap kan gis etter kriteriet »tilhørighet til offentlig sektor».
5. Skattepliktige virksomheter som ikke faller inn under ovennevnte kriterier, men som likevel har en naturlig tilknytning til Overføringsavtalen etter kriteriet «tilhørighet til offentlig sektor», kan gis medlemskap etter særskilt vurdering av departementet.
6. Ved salg av offentlige eierandeler i en virksomhet ned til under 50 prosent må medlemskapet vurderes på nytt. Det kan enten føre til opphør av medlemskap i Overføringsavtalen, eller vurderingen kan føre til fortsatt medlemskap etter de retningslinjene som er nevnt i punkt 2 – 5 foran.

1.28 Administrative og økonomiske konsekvenser

Det knytter seg ikke vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser for det offentlige til utvalgets forslag.

Kapittel 2
Mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Bakgrunn

Ved kongelig resolusjon av 22. februar 1999 satte Regjeringen ned et bredt sammensatt utvalg, for å se på en rekke forhold rundt det man kaller Overføringsavtalen. Utvalget ble satt sammen av representanter fra berørte fagdepartementer og institusjoner i offentlig og privat pensjons- og forsikringssektor.

Overføringsavtalen er en avtale som er inngått mellom hovedtyngden av de tjenestepensjonsordningene som er opprettet for arbeidstakere i offentlig sektor. Den regulerer blant annet overføring av opptjente pensjonsrettigheter mellom de forskjellige ordningene som er knyttet til avtalesystemet.

Overføringsavtalen omfatter i utgangspunktet arbeidstakere i statlig og kommunal sektor. Disse arbeidstakere er forsikret i offentlige tjenestepensjonsordninger i medhold av lov eller i medhold av forskrift om kommunale pensjonsordninger.

Visse sektorer av arbeidslivet, som undervisnings-, høyskole-, forskningss-, kultur- og helsesektoren, er medlemmer i offentlige tjenestepensjonsordninger, og dermed omfattet av avtalen.

Arbeidstakere i virksomheter som tidligere har vært statlige eller kommunale, kan være medlemmer i offentlige tjenestepensjonsordninger. Videre er en del humanitære organisasjoner omfattet av avtalen gjennom medlemskapet i Statens Pensjonskasse.

De største pensjonsinnretningene innenfor overføringsavtalesystemet er Statens Pensjonskasse (SPK), Kommunal Landspensjonskasse (KLP) og kommunale pensjonskasser organisert i De selvstendige kommunale pensjonskasser (DSKP). I de senere årene har en del kommuner opprettet kommunal tjenestepensjonsordning under avtalen i ulike forsikringsselskaper.

Overføringsavtalen innebærer at den samlede pensjonen til den enkelte arbeidstaker skal utbetales fra den siste pensjonsordningen som arbeidstakeren var medlem i, som om all tid var opptjent i denne pensjonsordningen. Pensjonen utregnes etter sluttlønnen for hele denne perioden.

Det er i dag nærmere 30 år siden den første Overføringsavtalen ble inngått, og nesten 15 år siden avtalesystemet sist ble revidert. I løpet av denne tiden har det skjedd en rekke endringer innenfor organisering av arbeidslivet, mobilitet i arbeidsmarkedet, pensjonsregelverk med videre.

Det har blitt et betydelig større antall personer som får pensjon utbetalt etter Overføringsavtalen enn det man opprinnelig regnet med. Mens det for få år siden ble antatt at det var ca. 12–15 000 personer som mottok pensjon etter avtalen, har en arbeidsgruppe nedsatt i regi av SPK funnet at tallet i dag ligger i størrelsesorden 25–30 000. For enkelte kommunale pensjonsordninger kan så mye som 40 prosent av medlemmene ha rettigheter i andre pensjonsordninger som er omfattet av avtalesystemet.

Den forannevnte arbeidsgruppen ble nedsatt våren 1998. Dens oppgave var å gjennomgå og revidere gjeldende Overføringsavtale. Enkelte av de spørsmålene som gruppen skulle se på, hadde det vært arbeidet med gjennom flere år, og de hadde begynt å finne sin løsning.

Ved å nedsette en arbeidsgruppe kunne de sentrale partene i avtalen i fellesskap foreslå en revidert avtale. Da Regjeringen nedsatte utvalget som skulle se på forholdene rundt Overføringsavtalen (heretter kalt Overføringsavtaleutvalget), ble arbeidsgruppens arbeid avsluttet. De forslagene som gruppen var kommet fram til, er blitt stilt til rådighet for Overføringsavtaleutvalget.

Formålet med Overføringsavtalen var å unngå at arbeidstakere i offentlig sektor skulle tape opparbeidede pensjonsrettigheter når de skiftet arbeidsgiver. Avtalen skulle bidra til økt mobilitet innenfor det offentlige arbeidsmarkedet. Videre skulle den forenkle samordningen mellom de offentlige tjenestepensjonsordningene.

De samme formålene foreligger også i dag. Vi har i den senere tid opplevd en stor omorganisering innenfor offentlig sektor, med ulike former for fristilling innen sektorer som offentlig forvaltning hittil i stor grad har ivaretatt selv.

Det har skjedd en omgjøring av flere av virksomhetene innen offentlig sektor til statsaksjeselskap, statsforetak, særlovselskap, stiftelser og liknende. I kommunal sektor har mye av den samme omorganiseringen skjedd. Samtidig er oppgaver som tidligere ble utført av kommunale organer, helt eller delvis blitt overlatt til private aktører.

Et spørsmål som er blitt interessant i forbindelse med fristillingen av tidligere statlige og kommunale virksomheter, er hva som kan sies å være offentlig sektor. Det vil si om vi fortsatt har å gjøre med ett offentlig arbeidsmarked, eller om grensene mellom det offentlige og det private arbeidsmarkedet er i ferd med å bli utvisket.

Som et ledd i fristillingen av virksomheter fra offentlig sektor kan de fristilte virksomhetene velge pensjonsleverandør. Dette har ført til at det er blitt spørsmål om hvor langt Overføringsavtalen skal rekke, og dermed hvilke pensjonsordninger som kan være omfattet av Overføringsavtalen.

Det er også blitt reist spørsmål om de livsforsikringsselskapene som administrerer pensjonsordninger, skal kunne inngå som selvstendige parter i Overføringsavtalen, på vegne av forskjellige forsikringstakere.

I dag inngås Overføringsavtale direkte med den enkelte kommune. Dette gjelder selv om kommunen på den ene siden er bundet av tariffavtaler som har pensjonsvedtekter som bygger på standardvedtekter for kommunal sektor, mens den på den andre siden har inngått forsikringsavtale som bygger på standardvedtekter for Fellesordningen i KLP.

Organiseringen av og interessen for offentlig tjenestepensjon har i den senere tid vært økende, både fra arbeidsgiversiden, arbeidstakersiden og fra pensjons- og forsikringsleverandørene. En rekke offentlig utvalg har i den senere tid levert utredninger om forskjellige pensjonsspørsmål. Disse utredningene er nærmere omtalt i kapittel 11.

Utvalget tar opp spørsmål som gjelder både privat og offentlig tjenestepensjon. Av særlig interesse for utvalget har det vært å vurdere konsekvensene av Overføringsavtalen og et eventuell bortfall av den for virksomheter som ligger

i grenselandet mellom privat og offentlig sektor. Siden det er mange relasjoner som skal ivaretas i Overføringsavtaleutvalgets arbeid, er mandatet også blitt mangesidig. Utvalget er i mandatet gitt en viss frihet til å ta opp tilstøtende spørsmål. Utvalget har kommet til at mandatet i stor grad dekker de relevante problemstillingene.

2.2 Utvalgets mandat

Ved kgl. res. av 22. februar 1999 gav Regjeringen følgende mandat:

> «På 1960 og - 70 tallet foregikk det strukturmessige endringer mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Overføringsavtalen ble inngått i 1972, og omfatter staten ved Statens Pensjonskasse (SPK) og de fleste kommuner og fylkeskommuner, de fleste med tilknytning til Kommunal Landspensjonskasse (KLP). Formålet med avtalen var å unngå at ansatte i offentlig sektor skulle tape opparbeidede pensjonsrettigheter ved skifte av arbeidsgiver. Videre skulle avtalen bidra til økt mobilitet innen det offentlige arbeidsmarkedet, samt forenkle samordningen mellom de offentlige tjenestepensjonsordningene.
>
> Siden begynnelsen av 90-tallet har det skjedd en markert endring i eierforholdet innen virksomheter som tradisjonelt har vært eid av det offentlige, spesielt innen staten. Det har skjedd en såkalt fristilling av disse selskapene til bl.a. statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovselskaper, stiftelser etc. Det offentlige har i disse selskapskonstellasjonene ulike eierandeler. I anledning fristillingen fra det offentlige har virksomhetene bl.a. fått anledning til å velge pensjonsleverandør, noe som medfører at spørsmålet om hvem som kan være omfattet av overføringsavtalen reiser seg.
>
> Regjeringen oppnevner derfor et offentlig partsammensatt utvalg til å gjennomgå problemstillinger ved overføringsavtalen, hvem avtalen eventuelt skal omfatte og hvilke konsekvenser dette kan få.
>
> Utvalgets primæroppgave blir å fastsette kriteriene for å kunne være tilknyttet overføringsavtalen. Et sentralt spørsmål er om overføringsavtalen skal gjelde utenfor offentlig sektor.
>
> Utvalget skal foreta en generell gjennomgang av overføringsavtalen og tilstøtende regelverk, både i lov om Statens Pensjonskasse, pensjonsvedtektene, TPES-reglene og i forslaget om lov om foretakspensjon. Utvalgets arbeid skal føre fram til et fullstendig forslag m.h.t. hvordan overføringsavtalen skal praktiseres i framtiden. Utvalget bør legge stor vekt på å få til en overføringsavtale som er tilpasset organiseringen av offentlige virksomheter i framtiden. Det opprinnelige formålet med overføringsavtalen m.h.t. mobilitet i arbeidsmarkedet, enkel samordning mellom pensjonsordningene, samt å sikre de ansatte opparbeidede rettigheter bør fortsatt tillegges stor vekt.
>
> Utvalgets skal ta hensyn til de konkrete løsninger, standpunkter, forutsetninger og vurderinger som har framkommet i NOU 1998: 1 Lov om foretakspensjon, Nasjonalbudsjettet for 1999 som bl.a. omtaler mulige modeller for innskuddsbaserte tjenestepensjonsordninger, Moland-utvalget og Olsen-utvalget.
>
> Ved utarbeidelsen av kriterier for tilknytning til overføringsavtalen skal utvalget særlig legge vekt på følgende problemstillinger:
>
> Utvalget skal vurdere behovet for utvidelse av avtalen for ulike arbeidstakergrupper, tariffområder eller virksomheter, dvs. flere

avtaleparter i overføringsavtalen. I den anledning er det særlig tenkt på det forhold at ordningen/avtalen skal omfatte offentlige virksomheter som velger privat forsikring som leverandør av tjenestepensjonsordninger.

Utvalget bør vurdere om overføringsavtalen skal omfatte flytting av virksomheter, arbeidstakere, pensjonister og/eller tidligere fratrådte.

Utvalget skal videre vurdere følgende spørsmål:

Hvilken avtalefrihet skal gjelde vs myndighetenes innflytelsesrett, eventuelt lovfesting av avtalen via forskrifter.

Organisering og praktisering av en avtale med flere parter og med ulikt regelverk. Problemer som kan oppstå ved en utvidelse av avtaleområdet, er bl.a. forskjellene mellom brutto- og nettoordninger, og ulike pensjonsplaner. Utvalget bør ta stilling til ulike aktuarielle beregningsmodeller. Videre bør spørsmålet om engangsutløsning av pensjoner, og om adgang til å kreve renter på forsinket refusjonsbeløp etter overføringsavtalen vurderes.

Hvorvidt det økonomiske ansvar for utbetalt pensjon bør fordeles annerledes mellom partene når den omfatter både offentlig og private pensjonsordninger og offentlige ordninger administrert av private livselskaper.

Hvilke krav må oppfylles av nåværende og framtidige deltakere i avtalen m.h.t. fondsdekning, aktuariell beregning, flytteforskrifter og finansiering.

Sammenhengen mellom lov om Statens Pensjonskasse, pensjonsvedtektene, TPES-reglene, evt. lov om foretakspensjon og de mulige forsikringsløsninger for de enkelte deltakerne sammenholdt med overføringsavtalens bestemmelser.

Konkurransemessige forhold, konkurransevridning og/eller likebehandling. Det blir i dag hevdet fra enkelte at virksomheter p.g.a. ulike formelle grunner blir avskåret fra å tegne pensjonsforsikring der de selv ønsker. En årsak til dette er at det er inngått tariffavtaler som tilsier at de ansatte skal være omfattet av en pensjonsordning som faller inn under overføringsavtalen.

Overføringsavtalens betydning for arbeidsgivers forpliktelser og arbeidstakers rettigheter. For partene i arbeidslivet vil det ha stor økonomisk og praktisk betydning om og i tilfelle hvor bedriften har sin pensjonsordning.

Forholdet til de ansattes rettigheter ved skifte av pensjonsordning.

Kommunelovens bestemmelser om evt. å stille garantier (kl. § 51), samt forsikringsselskapenes eventuelle garantier. Problemet m.h.t. garantier i forbindelse med pensjoner er at garanti-forpliktelsene løper over et så langt tidsrom.

Statens Pensjonskasses (SPK) rolle som koordinerende instans samtidig som de og er en tilbyder av et produkt.

Det bør drøftes om den rolle som SPK i dag har etter avtalen bør endres, eventuelt om det offentlige skal overta denne rollen.

I den grad utvalget finner det hensiktsmessig kan mandatet endres innen rammen for det formål utvalget har.

Utvalget kan etablere kontakt med andre interessegrupper om spesielle spørsmål som utvalget finner hensiktsmessig å drøfte eksternt.»

Utvalget hadde opprinnelig frist til 1. juli 2000. Etter avtale med Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble fristen utsatt til 1. oktober 2000.

Til mandatet skal utvalget bemerke følgende:

Samordningsloven gir regler om koordinering av ytelser fra flere tjenestepensjonsordninger i § 7. Disse reglene er imidlertid i det vesentlige satt ut av spill gjennom den Overføringsavtalen Statens Pensjonskasse har inngått med kommunale tjenestepensjonsordninger i medhold av lov om Statens Pensjonskasse § 46.

Samordningslovens § 7 har betydning for pensjonsordninger som ikke er tilknyttet Overføringsavtalen. Dette gjelder pensjonsordninger for spesielle yrkesgruppe:

sjømenn, stortingsrepresentanter, statsråder, med flere.

Lov om Statens Pensjonskasse § 46 gir hjemmel for å inngå Overføringsavtale med kommuner og andre pensjonsinnretninger om overføring av pensjonsrettigheter. I medhold av denne bestemmelsen er det inngått Overføringsavtale mellom de lovfestede og tariffestede offentlige tjenestepensjonsordningene i Norge. Den siste pensjonsordning en arbeidstaker har vært medlem av, utbetaler pensjon for samlet tjenestetid, og mottar løpende refusjon fra de tidligere ordningene.

I en situasjon hvor enkelte lovfestede pensjonsordninger som omfattes av Overførinsavtalen er omfattet av forordning (EØF)1408/71 og andre tariffestede ordninger ikke er det, reiser spørsmålet seg om i hvilken utstrekning reglene i forordningen kommer til anvendelse.

Hvis den lovfestede tjenestepensjonsordningen SPK er den utbetalende ordningen, kommer koordineringsreglene åpenbart til anvendelse. Hvis pensjonsretten fastsettes og pensjonen beregnes og utbetales av den tariffestede tjenestepensjonsordningen KLP, er spørsmålet ikke like klart. Det ville ikke være i samsvar med alminnelige rettskildemessige prinsipper om SPK gjennom en avtale kunne fraskrive seg plikten til å ta hensyn til tjenesten i et annet land. Dette kan tilsi at SPK godskriver dette året som pensjonsgivende.

Et annet spørsmål er om de tariffestede ordningene på grunn av den avtalemessige tilknytningen til SPK av hensyn til avtalen, må eller bør innføre samme koordineringsprinsipper som de lovfestede ordningene. Svaret på det første spørsmålet er nei, de må ikke. Hvorvidt de bør, er et spørsmål avtalepartene i fellesskap bør avgjøre ut fra hensiktsmessighetsvurderinger. Kostnadene ved å frita EU-borgere fra karensregler i endel situasjoner er neppe betydelige. Hensynet til et harmonisert regelverk kan derfor tilsi at også kommunale pensjonsordninger tar hensyn til at tjenestemenn har vært omfattet av tilsvarende ordninger i andre land.

Utvalget er bedt om å vurdere behovet for å utvide den kretsen av pensjonsordninger som kan slutte seg til Overføringsavtalen. Utvalget har kommet fram til at det er nødvendig ikke bare å vurdere spørsmålet om rekkevidden av Overføringsavtalen, men også å stille spørsmål om den er berettiget/nødvendig.

I statlig og kommunal sektor inngår i dag deler av pensjonsregelverket i lov og tariffavtaler. Arbeidstakersiden blir dermed involvert i dobbelt forstand ved endringer i pensjonstilknytningen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har valgt ikke å involvere tjenestemannsorganisasjonene i det utredningsarbeidet som utvalget har fått i oppdrag.

Utvalgets arbeid vil munne ut i en rekke forslag til løsninger. Av den grunn anser vi det som mest rasjonelt at forslag til ny avtaletekst blir utarbeidet etter at den framtidig løsningen er valgt.

2.3 Utvalgets sammensetning

Ved opprettelsen bestod utvalget av følgende personer:
- Professor dr. juris Asbjørn Kjønstad, Universitetet i Oslo, Oslo (leder)
- Rådgiver Dag Vidar Bautz, Kommunenes Sentralforbund, Sørum
- Direktør Georg Harbitz, Finansnæringens hovedorganisasjon, Bærum
- Underdirektør Jan Kristensen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Skedsmo
- Administrerende direktør Anne Lorentzen, Akershus fylkeskommunale pensjonskasse, Ski
- Direktør Åmund T. Lunde, Kommunal Landspensjonskasse, Oslo
- Avdelingsdirektør Ole Chr. Moen, Statens Pensjonskasse, Oslo
- Rådgiver Jens-Oscar Nergård, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo
- Rådgiver Malin S. Nossum, Finans- og tolldepartementet, Oslo.
- Rådgiver Vera Torkildsen, Sosial- og helsedepartementet, Oslo
- Direktør Torill Wergeland, Finansnæringens hovedorganisasjon, Bergen
- Rådgiver Ragnhild Wiborg, Kredittilsynet, Oslo.

Rådgiver Malin Nossum fikk i februar 2000 permisjon fra sin stilling i Finansdepartementet. Hun ba seg av den grunn fritatt fra det videre utvalgsarbeidet. I hennes sted ble førstekonsulent Kjetil Moen, Finansdepartementet, oppnevnt.

Sekretariatet har bestått av følgende personer:
- Rådgiver Bernhard A. Caspari, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo (sekretariatsleder)
- Aktuar Sverre Bjørnstad, Oppegård
- Rådgiver Ragnar Hodne, Statens Pensjonskasse, Oslo

Biørn Bogstad har lest korrektur, samt bidratt med skriftlige innspill til utvalget.

Underdirektør Lene Larsen i det danske Finansministeriet har bidratt til kapitlet om det danske pensjonssystemet.

Utvalget har vært sammensatt slik at kravene i likestillingsloven (lov 9. juni 1978 nr. 45) § 21 og rundskriv P–9/88 (av 15. april 1988) er oppfylt.

2.4 Utvalgets arbeid

Utvalget startet sitt arbeid 25. mai 1999. Det har vært holdt 7 møter i løpet av 1999, og 10 møter i 2000, derav 2 todagers møter.

Høsten 1999 var utvalget i Helsingfors for å studere hvordan Finland har organisert sitt pensjonssystem, og løst problemer med hensyn til overføring av pensjonsrettigheter mellom ulike pensjonsordninger. Utvalget hadde

møter med representanter for ulike pensjonssystemer, samt med representanter fra Pensionsskyddscentralen.

Våren 2000 holdt underdirektør Lene Larsen fra Finansministeriet i Danmark en presentasjon for utvalget om det danske pensjonssystemet. Hun har også bidratt skriftlig overfor utvalget.

Utvalget var i Stockholm våren 2000 for å studere hvordan det svenske pensjonssystemet er organisert, og hvordan man der har løst problemer som er likeartede med dem utvalget er satt til å utrede. Utvalget deltok på møter med en rekke representanter fra ulike pensjonsinnretninger, både innen det offentlige og det private pensjonsmarkedet.

Enkelte organisasjoner, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, samt enkelte arbeidsgivere har deltatt i en referansegruppe. Utvalget har holdt to informasjonsmøter med denne gruppen. Følgende organisasjoner, samt en arbeidsgiver har deltatt: Arbeidsgiverforeningen NAVO, Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Landsorganisasjonen i Norge (LO), Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) og Oslo kommune som arbeidsgiver.

Del II
Beskrivelse av nåtidssituasjonen

Kapittel 3
Pensjons- og trygdeordninger i Norge

3.1 Innledning – plan for framstillingen

Pensjons- og trygdeordningene i Norge kan deles i to hovedgrupper: Folketrygden og de supplerende pensjonsordningene.

Folketrygden er den grunnleggende ordningen. Den er en generelt befolkningsomfattende pensjonsordning, og gjelder alle som bor i Norge.

Alle har i utgangspunktet rett til en uavkortet ytelse fra folketrygden. Man sier derfor gjerne at den ligger i bunnen av pensjons- og trygdesystemet. En oversikt over folketrygden og de viktigste ytelsene som denne trygden gir, fins i punkt 3.2.

De supplerende ordningene – her definert som tjenestepensjonsordningene – er ordninger som gir ytelser som kommer i tillegg til ytelsene fra folketrygden. Målet med disse ordningene er å være et supplement til folketrygden. Et karakteristisk trekk ved dem er at retten til medlemskap i ordningene er knyttet til et arbeidsforhold eller til et yrke.

Ved framstillingen av de forskjellige tjenestepensjonsordningene er det hensiktsmessig å skille mellom ordninger som er opprettet for arbeidstakere i henholdsvis offentlig og privat sektor. Årsaken er at man kan si det gjelder ett system for hver av sektorene: Ett for arbeidstakere i offentlig sektor og ett for arbeidstakere i privat sektor. I punktene 3.3 og 3.4 skal vi gi en nærmere omtale av systemene i de to sektorene.

Selv om det er en rekke forskjeller på tjenestepensjonssystemene i de to sektorene, kan man også finne en del likheter. En viktig likhet er at pensjonsordningene regnes som en del av den enkelte virksomhets lønns- og arbeidsvilkår. Det har igjen medført at alle arbeidstakere i virksomheten i utgangspunktet skal være medlemmer i ordningen. Av den grunn kalles ordningene ofte for kollektive tjenestepensjonsordninger.

I folketrygden foreligger det rett til alderspensjon først fra fylte 67 år. Det samme er hovedregelen når det gjelder rett til alderspensjon fra en tjenestepensjonsordning. Det er imidlertid etablert spesielle ordninger som gir pensjon fra en tidligere alder.

Ordninger som gir pensjon fra en tidligere alder enn 67 år, kalles vanligvis for en førtids- eller tidligpensjonsordning. Siktemålet med disse ordningene er å åpne for at en arbeidstaker som ønsker det, på nærmere vilkår kan ta ut hel eller delvis alderspensjon før den ordinære pensjonsalderen på 67 år. I punkt 3.5 skal vi gjøre nærmere rede for de viktigste førtids- og tidligpensjonsordningene vi har i Norge.

Førtids- og tidligpensjonsordningene er enten regulert i egne lover eller i egne avtaler. I framstillingen nedenfor har vi valgt å kalle alle ordninger hvor selve retten til pensjon er regulert i et annet regelverk enn den vanlige pensjonsordningens regelverk, for en førtidspensjonsordning.

Det betyr for eksempel at den avtalte retten som de stats- og kommuneansatte har til å ta ut pensjon fra fylte 65 år, vil bli omtalt som en førtidspensjonsordning, selv om selve pensjonsberegningen skjer etter den statlige eller kommunale pensjonsordningens regelverk. Vi mener av den grunn ikke å karakterisere «hovedordningen» til en stats- eller kommuneansatt for en førtidspensjonsordning, selv om den altså åpner for rett til pensjon fra en tidligere alder enn 67 år.

Ikke alle arbeidstakere i Norge har rett til medlemskap i en kollektiv tjenestepensjonsordning. Av landets ca. 2,1 millioner arbeidstakere regner man med at halvparten har medlemskap i en slik ordning, mens den andre halvparten bare har rett til ytelser fra folketrygden.

Det kan være mange årsaker til at en person ikke har medlemskap i en kollektiv tjenestepensjonsordning. De to viktigste grunnene er at arbeidsgiveren ikke har opprettet noen pensjonsordning for sine arbeidstakere, og at vedkommende er selvstendig næringsdrivende.

Dersom en person som ikke har rett til medlemskap i en kollektiv tjenestepensjonsordning, ønsker et tillegg til den pensjonen som han eller hun vil få fra folketrygden, er vedkommende henvist til individuell pensjonssparing. Det samme gjelder for personer som ønsker en tilleggsdekning til den pensjonen de vil få fra folketrygden og/eller fra den kollektive tjenestepensjonsordningen. I punkt 3.6 skal vi gi en omtale av de viktigste formene for individuell pensjonssparing.

Som nevnt over, er folketrygden den grunnleggende ordningen i det norske pensjons- og trygdesystemet. Alle de andre ordningene som skal omtales nedenfor, er supplerende ordninger til denne trygden. Av den grunn er det for en rekke av ordningenes vedkommende bestemt at ytelsene fra dem skal tilpasses de ytelsene som pensjonisten har rett til fra folketrygden. Hvordan denne tilpassingen skjer, og de forskjellige konsekvensene av den, vil bli omtalt i kapitlene 5 og 6.

3.2 Folketrygden

3.2.1 En oversikt

Folketrygden er grunnordningen i det norske pensjons- og trygdesystemet. Den ble innført med virkning fra 1. januar 1967, og er i dag regulert i lov 28. februar 1997 nr. 19.

Nesten alle som er bosatt eller arbeider i Norge, er omfattet av folketrygden. Denne trygdeordningen sikrer alle en viss minstestandard, uavhengig av tidligere inntekt. I tillegg sikrer den dem som har vært yrkesaktive, en inntektsstandard som står i forhold til den inntekten de hadde som yrkesaktive.

Minstestandarden sikres gjennom minstepensjonen. Denne pensjonen består av en grunnpensjon og et særtillegg. Standardsikringen ytes gjennom tilleggspensjonen, som kommer i tillegg til grunnpensjonen.

De viktigste pensjonsytelsene i folketrygden er alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon (enke-, enkemanns- og barnepensjon). Ytelsene fastsettes i forhold til grunnbeløpet (G) i folketrygden, som årlig reguleres av

Stortinget med utgangspunkt i den forventede inntektsutviklingen for de yrkesaktive. Fra 1. mai 2000 utgjør grunnbeløpet 49 090 kroner.

3.2.2 Alderspensjon

Rett til alderspensjon fra folketrygden inntrer ved fylte 67 år. I aldersintervallet fra 67 til og med 69 år er pensjonen inntektsprøvd (se nedenfor). Fra fylte 70 år foreligger det en ubetinget rett til alderspensjon. Da gis pensjonen uavhengig av eventuell inntekt som pensjonisten måtte ha ved siden av den.

Alderspensjonen består av en grunnpensjon, en tilleggspensjon og/eller et særtillegg. I tillegg kan det ytes forsørgingstillegg for ektefelle og barn.

Grunnpensjon gis til personer som har vært medlemmer i folketrygden i minst tre år. Medlemstiden er som hovedregel basert på botid i Norge, og grunnpensjonen størrelse er uavhengig av tidligere inntekt.

Full grunnpensjon gis til dem som har vært medlemmer i folketrygden i 40 år. Dersom medlemstiden er kortere, skal grunnpensjonen utgjøre så mange 40-deler av full grunnpensjon som vedkommende har medlemsår. Det gjelder særlige regler om fastsetting av medlemstid i folketrygden for personer som har kortere medlemstid enn 20 år når de har rett til tilleggspensjon.

For en enslig pensjonist utgjør full grunnpensjon 100 prosent av grunnbeløpet i folketrygden. Dersom pensjonisten har samboer eller ektefelle som mottar pensjon fra folketrygden (eller pensjon fra en ordning med avtalefestet pensjon, se punkt 3.5.3), utgjør den fulle grunnpensjonen 75 prosent av grunnbeløpet. Det samme gjelder dersom pensjonistens ektefelle eller samboer har en årlig inntekt – inkludert kapitalinntekt – som er større enn to ganger grunnbeløpet.

Tilleggspensjon gis til personer som i minst tre år etter innføringen av folketrygden har hatt en årlig inntekt som er større enn grunnbeløpet for det enkelte år. Pensjonens størrelse er avhengig av pensjonspoeng og av antall år det er tjent opp pensjonspoeng (poengår).

Full tilleggspensjon gis til dem som har 40 poengår. Er antallet poengår mindre, skal tilleggspensjonen utgjøre så mange 40-deler av full tilleggspensjon som vedkommende har poengår. Det gjelder særlige regler om fastsetting av kravet til antall poengår for rett til full tilleggspensjon for personer som er født i 1936 eller tidligere.

Pensjonspoenget for det enkelte kalenderår framkommer ved at den delen av medlemmets pensjonsgivende inntekt som overstiger grunnbeløpet i folketrygden, divideres med grunnbeløpet. Det blir ikke tatt hensyn til inntekt som det ikke blir betalt folketrygdavgift av.

Ved fastsetting av den pensjonsgivende inntekten teller all inntekt opp til seks ganger grunnbeløpet fullt ut, og en tredel av inntekten mellom seks og tolv ganger grunnbeløpet. For poengår før 1992 var grensen på åtte ganger grunnbeløpet. Inntekt over tolv ganger grunnbeløpet teller ikke med.

Den årlige tilleggspensjonen utgjør 42 prosent (tilleggspensjonsprosent) av det beløpet som framkommer ved at grunnbeløpet blir multiplisert med sluttpoengtallet. For poengår før 1992 gjelder likevel en annen regel. For disse årene skal tilleggspensjonsprosenten utgjøre 45.

Sluttpoengtallet er lik gjennomsnittet av de 20 høyeste poengtallene som pensjonssøkeren har. Dersom vedkommende har pensjonspoeng for mindre

enn 20 år, benytter man gjennomsnittet av alle poengtallene som vedkommende har tjent opp.

Særtillegg gis til personer som ikke har tjent opp tilleggspensjon i folketrygden, eller som har så lav tilleggspensjon at særtillegget er større enn tilleggspensjonen. Det er et vilkår for rett til særtillegg at pensjonssøkeren også har rett til grunnpensjon.

Fullt særtillegg gis til dem som har vært medlemmer i folketrygden i 40 år eller mer. Dersom medlemstiden er kortere, skal særtillegget utgjøre så mange 40-deler av fullt tillegg som vedkommende har medlemsår.

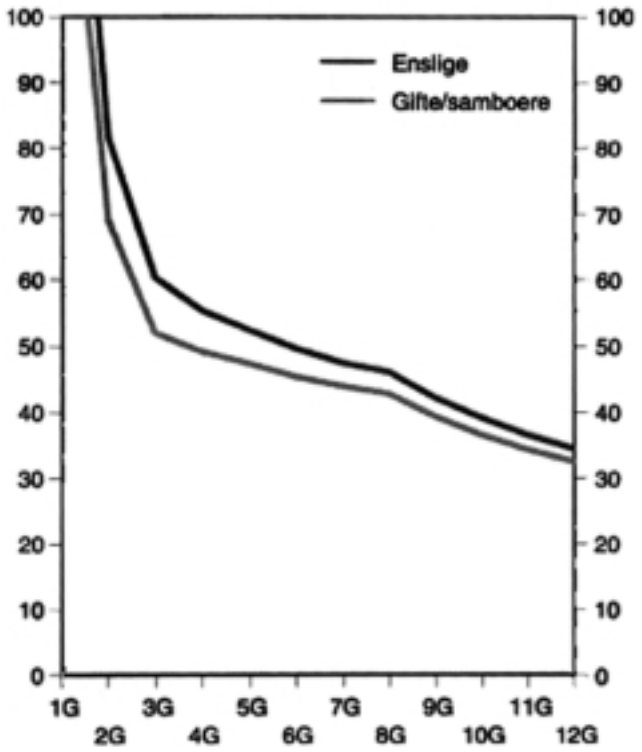
Særtillegget fastsettes av Stortinget, og utgjør en viss prosentsats av grunnbeløpet i folketrygden. Det fastsettes en *ordinær sats* og en *minstesats.* Per 1. mai 2000 utgjør den ordinære satsen 79,33 prosent av grunnbeløpet, mens minstesatsen utgjør 74 prosent av grunnbeløpet.

En person som mottar alderspensjon, og som forsørger en ektefelle, kan ha rett til *ektefelletillegg*. Fullt ektefelletillegg svarer til 50 prosent av grunnbeløpet, og gis etter 40 års medlemstid i folketrygden. Dersom medlemstiden er kortere, skal tillegget utgjøre så mange 40-deler av fullt tillegg som pensjonisten har medlemsår i folketrygden.

Dersom alderspensjonisten forsørger barn som er yngre enn 18 år, kan han eller hun ha rett til *barnetillegg*. Fullt barnetillegg svarer til 30 prosent av grunnbeløpet for hvert barn pensjonisten forsørger. Fullt barnetillegg gis etter 40 års medlemstid i folketrygden. Er medlemstiden kortere, skal tillegget utgjøre så mange 40-deler av fullt tillegg som pensjonisten har medlemsår i folketrygden.

I figur 3.1 illustreres folketrygdens kompensasjonsnivå før skatt for en enslig og en gift pensjonist. Det er forutsatt at det tas ut pensjon 1. januar 1999, at vedkommende har hatt pensjonsgivende inntekt i alle årene etter 1967, og at vedkommende har hatt en jevn inntekt i de 20 beste årene. Dersom pensjonisten ikke har hatt pensjonsgivende inntekt i alle årene etter 1967, vil kompensasjonsnivået bli noe lavere enn det figuren viser. Når folketrygden er fullt utbygd i 2007, og er det mulig å ha 40 års opptjening, vil imidlertid kompensasjonsnivået bli noe høyere enn det som er illustrert.

Beregningene av kompensasjonsnivået i folketrygden viser relativt høye verdier for lave lønnsinntekter, for så å falle gradvis for høyere inntekter. Dette har sammenheng med at folketrygden både skal sørge for et akseptabelt minsteinntektsnivå (minstepensjon) uansett tidligere inntekt, og at den skal gi høyere pensjon i form av tilleggspensjoner til dem som har opptjent pensjonsrettigheter utover minstestandardnivået. For personer som har hatt svært lave lønnsinntekter, vil folketrygdens oppgave om å gi alle en minstesikring føre til høye kompensasjonsgrader.



Figur 3.1 Folketrygdens kompensasjonsnivå før skatt

Folketrygdens alderspensjon er som nevnt inntektsprøvd i alderen 67 til 70 år. For pensjonister i denne alderen som har en årlig pensjonsgivende inntekt ved siden av pensjonen som er større enn grunnbeløpet i folketrygden, skal pensjonen reduseres med 40 prosent av den overskytende inntekten. Det er ingen øvre grense for hvor mye summen av pensjonen og arbeidsinntekten kan utgjøre.

Forsørgertilleggene (ektefelletillegget og barnetillegget) blir også inntektsprøvd. Reglene bygger på en modell hvor man først fastsetter alderspensjonistens «inntekt». Deretter skal man ut fra hans eller hennes familiesituasjon fastsette et «fribeløp». Vedkommende kan ha en inntekt opptil fribeløpet uten at forsørgertillegget blir redusert.

Dersom pensjonisten har en inntekt som er høyere enn fribeløpet, skal man regne ut et reduksjonsbeløp. Det utgjør 50 prosent av differansen mellom inntekten og fribeløpet. Reduksjonsbeløpet trekkes fra i forsørgertilleggene.

De inntektstypene som kan føre til reduksjon av forsørgertilleggene, er folketrygdens grunnpensjon, tilleggspensjon og særtillegg, tilsvarende ytelser fra en offentlig tjenestepensjonsordning, private pensjonsordninger, individuelle pensjonsforsikringer og lignende. Endelig blir det tatt hensyn til arbeidsinntekt, fødselspenger, adopsjonspenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og dagpenger under arbeidsledighet. Kapitalinntekter holdes utenfor inntektsprøvingen.

Reglene om inntektsprøving av forsørgertilleggene ble endret med virkning fra 1. mai 1991. Mens de gamle reglene om inntektsprøving bare tok hen-

syn til den forsørgedes inntektsforhold, innebar de nye reglene at man også skal ta hensyn til forsørgerens inntektsforhold. I Borthen-dommen (Rt. 1996 s. 1415) kom Høyesterett til at det ikke var i strid med Grunnloven § 97 å la de nye inntektsprøvingsreglene gjelde også for dem som hadde fått innvilget forsørgertillegg etter de gamle reglene.

3.2.3 Uførepensjon

Folketrygdens uførepensjon skal sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Med inntektsevne menes evnen til å skaffe seg arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt).

Dersom hele inntektsevnen eller arbeidsevnen er tapt, ytes det hel uførepensjon. Er en del av inntektsevnen eller arbeidsevnen tapt, ytes det gradert pensjon – 50, 60, 70, 80 eller 90 prosent av hel uførepensjon – som svarer til den delen av inntektsevnen eller arbeidsevnen som er tapt. Det ytes vanligvis ikke uførepensjon dersom tapet av inntektsevnen er mindre enn 50 prosent.

Uførepensjonen består av de samme pensjonskomponentene som alderspensjonen. Det vil si grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller særtillegg.

Ytelsene fastsettes på samme måte som for en alderspensjonist, men slik at det medregnes framtidig medlemstid og framtidige pensjonspoeng fra og med det året inntektsevnen eller arbeidsevnen ble nedsatt og til og med det året pensjonisten fyller 66 år. Dessuten kan det ytes forsørgertillegg for ektefelle og barn etter de reglene som gjelder for en alderspensjonist.

Med virkning fra 1. januar 1992 ble reglene for beregning av pensjonspoeng endret. Endringen innebar at det høyeste pensjonspoenget som kunne tjenes opp i et kalenderår, ble redusert fra 8,33 til 7.

De nye reglene ble gjort gjeldende også for dem som var uførepensjonert før regelendringen, og var godskrevet pensjonspoeng som var større enn 7. Disse personene fikk regnet om sin uførepensjon etter de nye reglene. Dette innebar at de fikk en mindre pensjon enn det de hadde fra før. Pensjonen ble imidlertid ikke kronemessig redusert, da de ble gitt et særskilt garantitillegg, som ble «spist opp» i takt med endringene i grunnbeløpet i folketrygden. Dette innebar at i den perioden pensjonisten mottok garantitillegg, ble pensjonens kjøpekraft redusert.

I Thunheim-saken (Rt. 1996 s. 1440) kom Høyesterett til at det ikke var i strid med Grunnloven § 97 å la de nye reglene om beregning av pensjonspoeng gjelde også for dem som hadde fått innvilget uførepensjon fra folketrygden etter de gamle reglene.

3.2.4 Etterlattepensjon

En gjenlevende ektefelle som er yngre enn 67 år, har rett til *enke- eller enkemannspensjon* hvis den avdøde i de siste tre årene fram til dødsfallet var medlem i folketrygden. Det samme gjelder dersom den avdøde mottok pensjon fra folketrygden de tre siste årene før han eller hun døde. Pensjonen består av de samme komponentene som en alders- eller uførepensjon: grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller særtillegg.

Grunnpensjonen fastsettes på grunnlag av den avdødes medlemstid i folketrygden. Denne tiden fastsettes som om den avdøde på tidspunktet for

dødsfallet hadde fått rett til uførepensjon eller alderspensjon, det vil si den medlemstiden som den avdøde ville hatt ved fylte 67 år.

Tilleggspensjonen svarer til 55 prosent av den tilleggspensjonen som den avdøde mottok eller ville fått som uførepensjonist regnet etter hel uførhet, eller som alderspensjonist.

Dersom den avdøde ikke hadde tjent opp noen tilleggspensjon, eller den opptjente tilleggspensjonen er liten, gis det særtillegg etter de samme bestemmelsene som gjelder for en alderspensjonist.

Enke- og enkemannspensjonen er erversprøvd. Dersom den gjenlevendes årlige inntekt overstiger eller kan ventes å overstige 50 prosent av grunnbeløpet i folketrygden, skal enke- og enkemannspensjonen reduseres med 40 prosent av den overskytende inntekten. Dermed kan pensjonen falle helt bort.

Barnepensjon gis til barn som er yngre enn 18 år, når de har mistet den ene eller begge foreldrene sine. Det er et vilkår for rett til pensjon at den avdøde faren eller moren var medlem i folketrygden i minst tre år fram til dødsfallet. Det foreligger også rett til ytelser dersom den avdøde mottok pensjon fra folketrygden i en periode på minst tre år før dødsfallet. Barn under utdanning kan få pensjon inntil de fyller 20 år. Forutsetningen er da at begge foreldrene er døde.

Når en av foreldrene er død, utgjør full årlig barnepensjon 40 prosent av grunnbeløpet i folketrygden for det første barnet og 25 prosent av grunnbeløpet for hvert av de andre barna. Pensjonen deles likt mellom barna.

Dersom begge foreldrene er døde, ytes det for det første barnet en barnepensjon som svarer til enke- eller enkemannspensjonen etter den av foreldrene som i tilfelle ville fått størst slik pensjon. For det neste barnet utgjør full barnepensjon 40 prosent av grunnbeløpet og 25 prosent av grunnbeløpet for hvert av de andre barna. Pensjonen deles likt mellom barna.

Full barnepensjon gis når den avdøde hadde en medlemstid i folketrygden på 40 år eller mer. Er medlemstiden kortere, skal barnepensjonen utgjøre så mange 40-deler av full pensjon, som den avdøde har medlemsår i folketrygden.

3.2.5 Skatt og avgift på folketrygdytelser

Folketrygdpensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere med samme inntekt. Dette kommer av at de betaler lav trygdeavgift, og at de får særfradrag for alder og uførhet. Særfradraget er noe forskjellig for alderspensjonister og uførepensjonister. De som har aleneomsorg for barn, vil som regel bli lignet i skatteklasse 2.

Dessuten kan folketrygdpensjonister skattlegges etter den såkalte skattereduksjonsregelen. Denne regelen er et alternativ til de «vanlige» skattereglene for en pensjonist. Den skal anvendes dersom den gir en lavere utlignet skatt enn det de vanlige reglene fører til.

Hovedhensikten med skattereduksjonsregelen er at minstepensjonister uten særlig formue eller inntekter utenom folketrygdpensjonen ikke skal betale skatt, og at denne fordelen gradvis skal avtrappes etter hvert som formuen og/eller inntekten stiger. Skattereduksjonsregelen fører til at marginalskatten i et område blir på 55 prosent.

Folketrygden finansieres ved trygdeavgift (medlemsavgift), ved arbeidsgiveravgift og ved tilskudd fra staten. Avgiftssatsene og tilskuddet fra staten

fastsettes av Stortinget. Trygdeavgiften beregnes i prosent av personinntekt fastsatt i medhold av skatteloven (lov 26. mars 1999 nr. 14), det vil si på grunnlag av vedkommendes pensjonsgivende inntekt. Det gjelder forskjellige avgiftssatser for arbeidstakere, næringsdrivende og pensjonister.

Arbeidsgiveravgiften fastsettes i prosent av utbetalt lønn. Avgiften er differensiert i forhold til hvor i landet arbeidstakeren bor. Det er fem regionale soner basert på geografiske og økonomiske forhold.

3.3 Kollektive ordninger for arbeidstakere i offentlig sektor

3.3.1 En oversikt

I punktene 3.3.2 og 3.3.3 skal vi gi en oversikt over hovedtrekkene i de tjenestepensjonsordningene som er opprettet for arbeidstakere i henholdsvis statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor. Først blir pensjonsordningen til arbeidstakere i statlig sektor omtalt. Deretter skal vi gjøre rede for det regelverket som gjelder for arbeidstakere i kommunal og fylkeskommunal sektor.

De pensjonsordningene som det blir gjort rede for i punktene 3.3.2 og 3.3.3, kan betegnes som «normalordningene» i de to sektorene. Det fins imidlertid også en rekke «spesialordninger» for enkelte grupper av yrkesutøvere, se punkt 3.3.4.

3.3.2 Ordninger for arbeidstakere i statlig sektor

Tjenestepensjonssystemet til arbeidstakere i staten er regulert i lov om Statens Pensjonskasse (lov 28. juli 1949 nr. 26). I tillegg til at loven gjelder for dem som arbeider i staten, gjelder den for lærere i grunn- og videregående skole, selv om disse lærerne er kommunale og fylkeskommunale arbeidstakere.

Lov om Statens Pensjonskasse åpner videre for at arbeidstakere i virksomheter/organisasjoner som har en nær tilknytning til staten – for eksempel virksomheter som tidligere har vært en del av staten og som er blitt fristilt – kan være medlemmer i Statens Pensjonskasse. Det er Stortinget som bestemmer om disse «kan-medlemmene» skal få være medlemmer i Pensjonskassen eller ikke.

De viktigste pensjonsytelsene som Statens Pensjonskasse gir, er alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon (enke-, enkemanns- og barnepensjon). Disse ytelsene er ytelsesbaserte, det vil si at de er definert som en viss prosent av arbeidstakerens pensjonsgrunnlag.

Pensjonsgrunnlaget fastsettes normalt ut fra arbeidstakerens sluttlønn, og det er som hovedregel bare den faste arbeidsinntekten som teller med. Ved fastsettingen av pensjonsgrunnlaget teller all inntekt opp til tolv ganger grunnbeløpet i folketrygden fullt ut. Inntekt som overstiger tolv ganger grunnbeløpet, blir det ikke tatt hensyn til.

For personer som ble pensjonert før 1. mai 2000, blir pensjonsgrunnlaget fastsatt på en annen måte. For disse personene telte inntekt opp til åtte ganger grunnbeløpet i folketrygden fullt ut, mens inntekt mellom åtte og tolv ganger grunnbeløpet telte med en tredel. Inntekt over tolv ganger grunnbeløpet var heller ikke for disse personene pensjonsgivende.

For dem som står i stilling fram til pensjonsalderen, gis det fulle pensjonsytelser når opptjeningstiden i ordningen er 30 år. Dersom opptjeningstiden

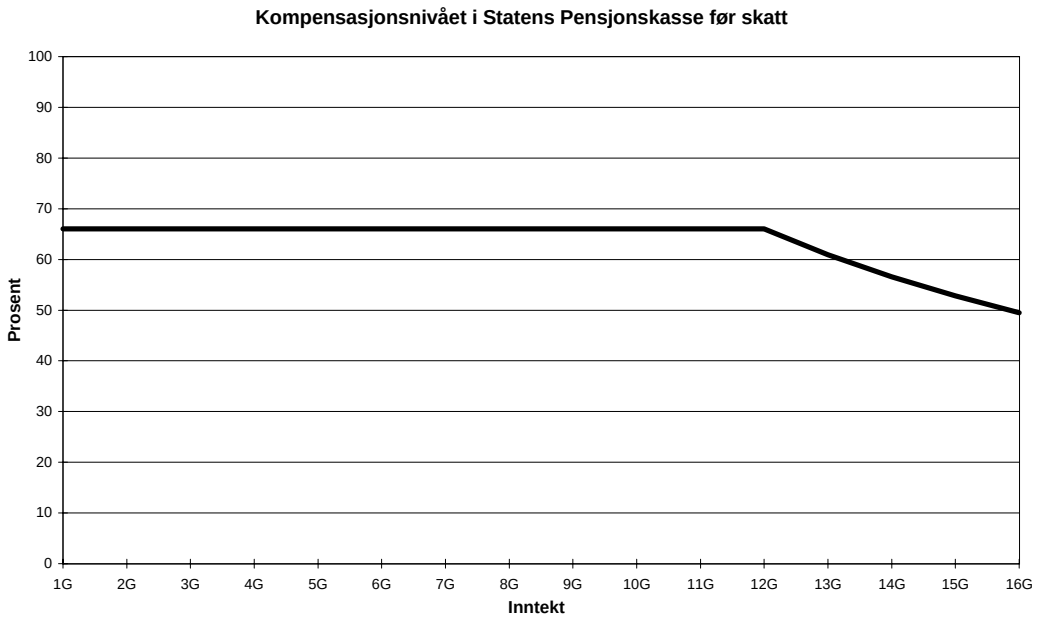
er kortere, skal pensjonen utgjøre så mange 30-deler av full pensjon som arbeidstakeren har opptjeningsår.

Full *alderspensjon* utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Retten til slik pensjon inntrer i utgangspunktet fra aldersgrensen. Dette er det tidspunktet hvor stillingsforholdet opphører uten oppsigelse (se lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn med flere). For om lag 70 prosent av arbeidstakerne i statlig sektor er denne grensen 70 år. Den resterende delen av arbeidstakerne har lavere aldersgrense. Denne lavere grensen kan være 68, 65, 63 eller 60 år.

Uavhengig av aldersgrensen kan alle arbeidstakere ta ut alderspensjon fra det tidspunktet rett til alderspensjon fra folketrygden inntrer, det vil si fra fylte 67 år. I tillegg kan arbeidstakere ta ut alderspensjon inntil tre år før aldersgrensen. Forutsetningen er da at summen av vedkommendes alder og opptjeningstid i Statens Pensjonskasse er 85 år eller mer. Denne regelen – som kalles 85-årsregelen – har praktisk betydning bare for de medlemmene i Pensjonskassen som har en aldersgrense på 68 år eller lavere.

Dersom alderspensjonisten forsørger barn under 18 år, får han eller hun et barnetillegg. Dette tillegget utgjør 10 prosent av alderspensjonen for hvert barn pensjonisten forsørger. Summen av alderspensjonen og barnetillegget må likevel ikke utgjøre mer enn 90 prosent av pensjonsgrunnlaget. Hvis alderspensjonen gis for mindre enn full opptjeningstid, blir barnetillegget redusert tilsvarende.

I figur 3.2 illustreres kompensasjonsnivået i Statens Pensjonskasse for en alderspensjonist (se om skattereglene nedenfor). Det er ikke tatt hensyn til at vedkommende eventuelt mottar pensjon fra folketrygden. Figuren er basert på det tas ut pensjon etter 30. april 2000.



Figur 3.2 Kompensasjonsnivået i Statens Pensjonskasse

Dersom arbeidstakeren slutter i stilling som gir rett til medlemskap i Statens Pensjonskasse før han eller hun har rett til en straks løpende alderspensjon fra Pensjonskassen, får vedkommende rett til en *oppsatt (utsatt) alderspensjon*. Forutsetningen er at vedkommende har en medlemstid i Pensjonskassen på tre år eller mer.

Den oppsatte pensjonsretten beregnes på samme måte som pensjonen til en arbeidstaker som står i stilling fram til han eller hun når pensjonsalderen/aldersgrensen.

For personer som først ble medlemmer i Statens Pensjonskasse etter 31. desember 1966 (folketrygdens ikrafttredelse), skal likevel kravet til medlemstid for rett til full pensjon fastsettes på en annen måte:

Medlemstiden for rett til full pensjon skal for disse personene være lik den medlemstiden vedkommende kunne oppnådd fra den dagen han eller hun ble medlem i Statens Pensjonskasse og fram til vedkommende nådde aldersgrensen for stillingen. Kravet til medlemstid for rett til full pensjon skal likevel ikke være lenger enn 40 år, og ikke kortere enn 30 år.

Et eksempel kan illustrere hvordan kravet til medlemstid for rett til full pensjon blir fastsatt for denne gruppen. En person blir medlem i Statens Pensjonskasse når hun er 35 år gammel. Aldersgrensen for vedkommendes stilling er 70 år. Hun slutter i staten som 40-åring, og har da en medlemstid i Pensjonskassen på 5 år. Den opptjeningstiden hun kunne oppnådd i Statens Pensjonskasse fra den dagen hun ble medlem i ordningen og fram til stillingens aldersgrense, er 35 år (70 - 35 = 35 år). Hennes oppsatte pensjonsrett skal da utgjøre 5/35 av full pensjon.

Den oppsatte pensjonen kommer i utgangspunktet til utbetaling fra stillingens aldersgrense, men likevel ikke før arbeidstakeren fyller 65 år.

Etter lov om Statens Pensjonskasse skal alderspensjonen avkortes krone for krone dersom det ved siden av pensjonen kommer arbeidsinntekt fra en stilling som gir rett til medlemskap i en pensjonsordning for ansatte i den offentlige sektoren. (Pensjonisten får da en såkalt differansepensjon.) Hvis arbeidsinntekten kommer fra privat sektor, skjer det ingen avkorting av pensjonen. Den kommer da i tillegg til arbeidsinntekten uten noen form for avkorting. Det samme gjelder i de tilfellene arbeidstakeren arbeider i staten på pensjonistavlønning.

Full *uførepensjon* utgjør på samme måte som alderspensjonen 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Videre fins det – som i folketrygden – regler om medregning av framtidig opptjeningstid fra uførheten oppstod, og fram til vedkommende når aldersgrensen for sin stilling.

Ut over dette blir uførepensjonen avkortet i forhold til arbeidstakerens tap av inntektsevne. Det gjelder imidlertid ingen regler om minstetap av inntektsevne før retten til uførepensjon inntrer, slik det gjør i folketrygden.

Full *enke- og enkemannspensjon* utgjør ni prosent av det avdøde medlemmets pensjonsgrunnlag. Fulle pensjonsytelser gis når den avdøde hadde en opptjeningstid i Statens Pensjonskasse på 30 år eller mer. Er opptjeningstiden kortere, skal enke- eller enkemannspensjonen utgjøre så mange 30-deler av full pensjon som den avdøde hadde opptjeningsår i Pensjonskassen, eller som vedkommende ville oppnådd ved å fortsette som medlem i Pensjonskassen fram til aldersgrensen for den stillingen han eller hun hadde.

Når den gjenlevende ektefellen er født før 1. juli 1950 og den avdøde ble medlem i Statens Pensjonskasse første gang før 1. juli 2000, blir ektefellepensjonen fastsatt på en annen måte. Det samme gjelder for enker etter en mannlig arbeidstaker med medlemskap i Pensjonskassen før 1. oktober 1976. For disse personene skal full ektefellepensjon utgjøre 39,6 prosent av det avdøde medlemmets pensjonsgrunnlag.

Fulle pensjonsytelser gis – på samme måte som nevnt ovenfor – etter 30 års opptjeningstid i Statens Pensjonskasse. Ved kortere tid, kommer begrensningsregler til anvendelse.

De enke- og enkemannspensjonene som utgjør 39,6 prosent av det avdøde medlemmets pensjonsgrunnlag, er erversprøvd. Dette gjelder likevel ikke for enkepensjon som gis etter menn med medlemskap i Statens Pensjonskasse før 1. oktober 1976.

Ervervsprøvingen skjer etter bestemmelser som svarer til bestemmelsene om prøving av slik pensjon i folketrygden.

Full *barnepensjon* utgjør 15 prosent av det avdøde medlemmets pensjonsgrunnlag. Full ytelse gis når den avdøde hadde en opptjeningstid i Statens Pensjonskasse på 30 år eller mer. Er opptjeningstiden kortere, skal pensjonen utgjøre så mange 30-deler av full pensjon som den avdøde hadde opptjeningsår i Pensjonskassen, eller ville fått ved å fortsette i sin stilling fram til aldersgrensen for stillingen.

Ytelsene fra Statens Pensjonskasse blir *skattlagt* etter andre regler enn dem som gjelder for ytelser fra folketrygden. Når det bare ytes pensjon fra Pensjonskassen, for eksempel i forbindelse med en særaldersgrense, betales det lav trygdeavgift for pensjonsinntekten. Ellers skattlegges ytelsene som ordinær lønnsinntekt. Personer som bare mottar pensjon fra pensjonskassen og som ikke har folketrygdpensjon ved siden av, har ikke krav på særfradrag. De kan heller ikke skattlegges etter den såkalte skattereduksjonsregelen.

Ytelsene fra Statens Pensjonskasse finansieres ved at medlemmene i Pensjonskassen betaler to prosent av den pensjonsgivende inntekten i pensjonsinnskudd, og ved at arbeidsgiveren betaler en arbeidsgiverandel.

Arbeidsgiverandel betales av virksomheter som er pålagt det. Virksomheter som nettobudsjetteres, betaler ikke medlemsinnskudd eller arbeidsgiverandel direkte. De fleste humanitære organisasjoner som er medlemmer i Statens Pensjonskasse, betaler bare medlemsinnskudd og ikke arbeidsgiverandel. Den delen av de årlige utbetalingene som ikke dekkes av innskuddene, dekkes ved løpende bevilgninger over statsbudsjettet.

For undervisningssektoren og statlige foretak med videre er det etablert en ordning med pensjonsfond for den enkelte virksomhet etter regler som tar utgangspunkt i hva som gjelder i privat sektor. Det er imidlertid ikke opprettet reelle fonds. Man har forutsatt en avkastning som svarer til hva som gjelder for langsiktige statsobligasjoner.

3.3.3 Ordninger for arbeidstakere i kommunal og fylkeskommunal sektor

Pensjonsordningene for arbeidstakerne i kommunal og fylkeskommunal sektor er i dag tariffestet. Sosial- og helsedepartementet har med hjemmel kommuneloven (lov 25. september 1992 nr. 107) § 43 andre ledd gitt forskrift om

pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte (forskrift 22. april 1997 nr. 374).

Hovedinnholdet i forskriften om de kommunale og fylkeskommunale pensjonsordningene er at pensjonsytelsene fra disse ordningene ikke skal være høyere enn de pensjonene som Statens Pensjonskasse gir. Videre må aldersgrensene ikke være lavere enn aldersgrensene for tilsvarende stillinger i staten. Dessuten er det slik at alle ansatte må være med i pensjonsordningen.

Innenfor de rammene som Sosial- og helsedepartementets forskrift setter, er det opp til kommunen, fylkeskommunen og organisasjonene å avtale de nærmere vilkårene.

Kommunen eller fylkeskommunen kan organisere sin pensjonsordning på tre måter: For det første kan den slutte seg til kommunesektorens eget forsikringsselskap, Kommunal Landspensjonskasse (KLP). For det andre kan den opprette en egen pensjonskasse. For det tredje kan den tegne en kollektiv pensjonsforsikring i et annet livsforsikringsselskap.

Det er i dag i hovedsak bare de største kommunene og enkelte av fylkeskommunene som har egne pensjonskasser. Kredittilsynet har utarbeidet egne standardvedtekter for de kommunene og fylkeskommunene som har opprettet egne pensjonskasser. I dag er det 29 kommunale pensjonskasser.

Noen kommuner og fylkeskommuner har sine arbeidstakere pensjonsforsikret i forsikringsselskaper. Dette gjelder blant annet Asker, Bærum og Tromsø kommune. Pensjonsordningene til disse kommunene utformes normalt slik at de er tilnærmet identiske med det regelverket som KLP har i sin Felles kommunal pensjonsordning.

Hovedtyngden av kommunene og fylkeskommunene i Norge har tegnet sin pensjonsforsikring i KLP. Dette gjelder om lag 90 prosent av kommunene og fylkeskommunene. Samlet er disse kommunene og fylkeskommunene arbeidsgiver for om lag to tredeler av arbeidstakerne i kommunal og fylkeskommunal sektor.

Den største pensjonsordningen i KLP er Felles kommunal pensjonsordning. Ordningen er regulert i tariffavtale, og ble etablert i 1974. Vedtektene er senere endret en rekke ganger. De foreløpig siste vedtektene er fra januar 1999.

Aldersgrensene for de kommunale og fylkeskommunale arbeidstakerne følger aldersgrensene for arbeidstakerne i staten. Det vil si at den alminnelige aldersgrensen er 70 år, og at visse yrkesgrupper har en lavere aldersgrense.

På samme måte som i staten kan man fratre med alderspensjon inntil tre år før aldersgrensen, såframt summen av opptjeningstiden i ordningen og alder er minst 85 år, eller vedkommende er fylt 67 år. I kommunal sektor har rundt 40 prosent av arbeidstakerne aldersgrense på 65 år eller lavere.

Ellers er regelverket i de kommunale og fylkeskommunale tjenestepensjonsordningene i all hovedsak likt regelverket i lov om Statens Pensjonskasse.

Ytelsene fra de kommunale pensjonsordningene skattlegges på samme måte som ytelsene fra Statens Pensjonskasse.

Finansieringen av de kommunale og fylkeskommunale pensjonsordningene er i motsetning til Statens Pensjonskasse basert på et forsikringsteknisk

system med forhåndsinnbetaling av premie. Den skal i prinsippet sikre at de pensjonsrettighetene som er opptjent til enhver tid, skal være sikret i fonds.

I Felles kommunal pensjonsordning i KLP fastsettes det en gjennomsnittspremie for alle som er med i ordningen. Dette gjøres ved at den forsikringstekniske premien for ordningen utlignes på medlemmene i prosent av pensjonsgrunnlaget, med sikte på at den samlede premien til ordningen skal gi en fondsøkning som svarer til en lineær opptjening av rettighetene i ordningen.

3.3.4 Ordninger for spesielle yrkesgrupper

I punktene 3.3.2 og 3.3.3 ble «normalordningene» for arbeidstakere i henholdsvis statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor omtalt. Det fins imidlertid også en rekke «særordninger» og særlige regler for spesielle yrkesgrupper i disse sektorene. En oversikt over disse ordningene og særreglene er gitt i NOU 1995: 29 om «Samordning av pensjons- og trygdeytelser», kapittel 4.

3.4 Kollektive ordninger for arbeidstakere i privat sektor

3.4.1 En oversikt

Mange virksomheter i privat sektor har opprettet pensjonsordninger for sine arbeidstakere. Dette kan bedriften gjøre på tre måter. For det første kan den tegne kollektiv pensjonsforsikring i et livsforsikringsselskap. For det andre kan den opprette en egen pensjonskasse. For det tredje kan den utbetale pensjoner over driften.

Det er ikke fastsatt lovregler som i detalj regulerer de private tjenestepensjonsordningene. Bedriftene kan derfor i utgangspunktet utforme pensjonsordningene slik de selv ønsker.

En viktig begrensning i den friheten virksomhetene har til å utforme pensjonsordningene slik de ønsker, følger likevel av skattereglene: Dersom arbeidsgiverne ønsker å utgiftsføre kostnadene ved pensjonsordningen, må pensjonsordningen tilfredsstille de vilkårene som skatteloven (lov 26. mars 1999 nr. 14) § 6–46 oppstiller.

Det betyr at ordningen per oktober 2000 må være utformet i samsvar med det man vanligvis kaller for TPES-regelverket (forskrift 28. juni 1968 nr. 3 og forskrift 27. oktober 1969 nr. 9451, begge gitt med hjemmel i skatteloven av 1911 § 44). Fra det tidspunktet lov om foretakspensjon (lov 24. mars 2000 nr. 16) – se nedenfor – trer i kraft, blir vilkåret at ordningene må tilfredsstille de kravene som denne loven stiller opp.

Det å oppnå skattefrihet for kostnadene ved en pensjonsordning er normalt av så stor betydning for en virksomhet at de vilkårene som skatteloven stiller opp, er den praktiske hovedregelen for hvordan en tjenestepensjonsordning for arbeidstakere i privat sektor kan utformes. I punkt 3.4.2 skal vi derfor gi en oversikt over de viktigste reglene som gjelder for at virksomheten skal kunne utgiftsføre kostnadene ved sin pensjonsordning.

I Ot.prp. nr. 71 for 1999–2000 – Forslag til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold – er det lagt fram et forslag til en alternativ måte å utforme pensjonsordninger på i forhold til det som skatteloven så langt har lagt opp til.

Mens de pensjonsordningene som skatteloven tillater er ytelsesbaserte (det er selve pensjonsytelsen som er definert), innebærer forslaget i Ot.prp. nr. 71 at det skal åpnes for å kunne gi inntektsfradrag for premiene også til innskuddsbaserte pensjonsordninger. I punkt 3.4.3 skal vi gi en kort omtale av hovedinnholdet i forslaget til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold.

Dersom en arbeidsgiver ønsker å sikre sine ansatte pensjonsytelser ut over det som er tillatt for en ytelsesbasert tjenestepensjonsordning etter skatteloven, kan dette problemet løses på to måter: Arbeidsgiver kan gi pensjon over driften eller kjøpe en kollektiv livrente i et livsforsikringsselskap. Den siste løsningen er normalt den sikreste for arbeidstakerne, og i punkt 3.4.4 skal vi gi en kort omtale av slike livrenter.

3.4.2 Lov om foretakspensjon

Lov om foretakspensjon skal fra det tidspunktet den trer i kraft, erstatte det någjeldende TPES-regelverket (se om dette regelverket i punkt 3.4.1 over). Den nye loven er ennå (oktober 2000) ikke trådt i kraft, men vi har i teksten nedenfor basert framstillingen på den, da det er ventet at den vil tre i kraft om ikke så lenge.

Lov om foretakspensjon med tilhørende endringer i andre lover innebærer til dels viktige endringer i det gjeldende TPES-regelverket. Det nye lovverket kan derfor ikke gjøres gjeldende for eksisterende pensjonsordninger uten ganske omfattende overgangsregler.

Som hovedregel er det bestemt at de pensjonsordningene som ble opprettet etter TPES-regelverket, skal ha tilpasset sitt regelverk til den nye lovgivningen senest to år etter at lov om foretakspensjon er trådt i kraft. Mange av bestemmelsene, blant annet reglene som utvider kretsen av medlemsberettigede, beregning av pensjonsytelser og premieberegning, forutsettes således å tre i kraft først fra det tidspunktet regelverket er endret.

Både for foretakene og for de forsikrede foreligger det praktiske og økonomiske problemer som ut fra rimelighetshensyn er undergitt særlig regulering. Mange regelendringer er derfor gitt en tilpasningsperiode som er lengre enn den generelle tilpasningsregelen på to år.

Lov om foretakspensjon er en rammelov, det vil si at den stiller opp rammer for hvordan den enkelte virksomhet kan utforme sin pensjonsordning. Så lenge pensjonsordningens regelverk er i samsvar med loven med tilhørende forskrifter, kan virksomheten innenfor dette utforme pensjonsordningen slik den ønsker. Dette er et vilkår for at virksomheten skal få skattefradrag for utgiftene ved pensjonsordningen. Nedenfor skal vi gi en omtale av de viktigste rammene som loven stiller opp.

En foretakspensjonsordning kan organiseres på to måter, enten som pensjonsforsikring i et livsforsikringsselskap eller som pensjonsordning i en pensjonskasse.

Loven inneholder et minstekrav til antall medlemmer for at det skal kunne opprettes en foretakspensjonsordning. Dette minstekravet er utformet i to alternativer. Det første alternativet stiller krav om at ordningen må omfatte minst to personer med en arbeidstid og lønn som utgjør minst 75 prosent av en full stilling. I det andre alternativet vil det være tilstrekkelig med én ansatt, forutsatt at vedkommende oppfyller kravene til lønn og arbeidstid i det første alternativet, og i tillegg ikke har eierinteresser i foretaket.

Regelverket skal blant annet inneholde en pensjonsplan. I denne planen skal det framgå hvilke former for ytelser pensjonsordningen gir, omfanget av ytelsene og vilkårene for rett til dem. Pensjonsplanen skal som hovedregel gjelde for alle som omfattes av pensjonsordningen.

Et vilkår for rett til medlemskap i en foretakspensjonsordning er at de ansatte er pliktige medlemmer i folketrygden med opptjening av alderspensjon etter lov om folketrygd. Foretakspensjonsloven slår videre fast at alle arbeidstakere i virksomheten som har fylt 20 år, er pliktig medlemmer i ordningen. Alle som ansettes i foretaket og som fyller vilkårene, skal være medlemmer fra første dag.

Arbeidstakere med mindre enn 20 prosent av en full stilling kan holdes utenfor pensjonsordningen. Pensjon til deltidsansatte skal utgjøre en forholdsmessig del av den pensjon vedkommende ville fått i en full stilling. På samme måte beregnes pensjonen til arbeidstakere som går fra full stilling til deltidsstilling for tiden etter overgangen.

Loven bestemmer videre at også arbeidstakere med mindre enn ti år igjen til pensjonering som hovedregel skal være medlemmer i pensjonsordningen. Det må fastsettes særskilt dersom arbeidstakere med kort tid igjen til pensjonsalderen ikke skal være medlemmer i pensjonsordningen. Videre kan en arbeidstaker som har permisjon for et fastsatt tidsrom, og som forutsettes å komme tilbake til arbeidet, som hovedregel beholde medlemskapet i pensjonsordningen den tiden vedkommende har permisjon.

Opptjening av pensjon i en foretakspensjonsordning forutsetter som hovedregel at man fortsatt er i arbeid. Det er derfor bestemt at førtidspensjonerte arbeidstakere ikke kan være medlemmer i ordningen. Det er likevel åpnet for at det i regelverket kan fastsettes at personer som mottar avtalefestet pensjon, kan fortsette som medlemmer i ordningen. Det er verdt å merke seg at det skal skje en løpende premiebetaling fram til fylte 67 år, også for dem som tar ut avtalefestet pensjon.

Alderspensjon er den sentrale ytelsen i en foretakspensjonsordning. Dette er den eneste ytelsen en foretakspensjonsordning er pålagt å gi. Den kan etter hovedregelen komme til utbetaling først fra det tidspunktet arbeidstakeren fyller 67 år. Pensjonen kan komme til utbetaling så lenge pensjonisten lever, eller den kan opphøre før dette tidspunktet. Dersom det siste er bestemt, er det et vilkår at ytelsen gis i minst ti år.

I loven er det åpnet for at Kongen kan fastsette lavere pensjonsalder for stillinger hvor kravene til arbeidstakernes fysiske eller psykiske helse er større enn det som gjelder for en «normal» stilling.

Kravet til medlemstid/opptjeningstid i foretakspensjonsordningen for rett til fulle pensjonsytelser kan ikke settes kortere enn 30 år og ikke lengre enn 40 år. Dersom medlemstiden/opptjeningstiden er kortere enn den tiden som er fastsatt for rett til fulle pensjonsytelser, får en arbeidstaker som fratrer ved pensjonsalderen en pensjon som skal utgjøre så mye av full pensjon som medlemstiden/opptjeningstiden utgjør av den tiden som kreves for rett til fulle ytelser.

Dersom en arbeidstaker slutter i virksomheten før han eller hun har rett til pensjon, beholder vedkommende retten til opptjent pensjon og tilhørende premiereserve gjennom en fripolise. Forutsetningen er likevel at opptjening-

stiden i ordningen er minst tolv måneder. Dette innebærer at hvis en arbeidstaker for eksempel har 37 år igjen til pensjonsalderen ved opptak i pensjonsordningen, opptjener han eller hun årlig 1/37-deler av full pensjon regnet av lønnen til enhver tid. Slutter arbeidstakeren i virksomheten etter 20 år, har han eller hun opptjent 20/37-deler av en pensjon regnet av lønnen på det tidspunktet arbeidsforholdet opphører.

Hvis arbeidstakeren tar nytt arbeid i et foretak med pensjonsordning der regelverket tillater medregning av tidligere opptjeningstid i ordningen, skal premiereserven som er knyttet til tidligere opptjente rettigheter, overføres. Det er videre gitt nærmere regler om blant annet fripoliser og forsikringsforholdet etter fripolise, samt sammenslåing av små fripoliser til en større «fripolisekonto» i et forsikringsselskap.

Lov om foretakspensjon angir flere mulige måter å utforme en alderspensjon på. Den krever likevel at ytelsen etter pensjonsplanen utformes slik at de enkelte medlemmers samlede pensjonsytelse fra pensjonsordningen og en standardberegnet folketrygd skal være rimelig ut fra lønn og opptjeningstid i ordningen. Videre skal pensjonsytelsene – sammen med den standardberegnede folketrygdpensjonen – ikke utgjøre en høyere del av pensjonsgrunnlaget for arbeidstakere med høy lønn enn de utgjør for arbeidstakere med lav lønn (forholdsmessighetsprinsippet).

Innenfor disse prinsippene kan pensjonen fastsettes på følgende tre måter:

– et bestemt beløp fastsatt ut fra sluttlønnen sammen med en standardberegnet folketrygd,
– en bestemt del av sluttlønnen, eller
– et bestemt beløp per medlem, fastsatt i forhold til og ikke høyere enn grunnbeløpet i folketrygden.

I den grad det blir tatt hensyn til en beregnet folketrygdpensjon ved fastsettelsen av ytelsen fra foretakspensjonsordningen (det første alternativet i avsnittet over), skal denne pensjonen fastsettes etter følgende prinsipper:

– Grunnpensjonen til alle medlemmene settes til grunnbeløpet i folketrygden eller til tre firedeler av dette beløpet.
– Tilleggspensjonen beregnes for hvert medlem etter folketrygdens regler på grunnlag av den lønnen som er pensjonsgivende i ordningen. Dersom den beregnede tilleggspensjonen er mindre enn folketrygdens særtillegg, skal beregnet tilleggspensjon settes lik særtillegget.
– Senere endringer i folketrygdens regelverk skal være uten betydning for retten til den opptjente pensjonen.

Den pensjonsgivende inntekten som normalt skal legges til grunn ved beregningen av foretakspensjonen, er i utgangspunktet de beløpene som arbeidsgiver plikter å innberette til ligningsmyndighetene som lønn og annen økonomisk godtgjørelse for arbeid i et år.

Hovedregelen er at pensjonen skal beregnes ut fra den lønnen arbeidstakeren har når han eller hun blir pensjonert (sluttlønnsprinsippet). Fra dette utgangspunktet er det gjort unntak ved at veksten i pensjonsgrunnlaget de siste ti årene før pensjonering kan begrenses til den lønnsutviklingen foretaket har for sine øvrige ansatte. På den måten kan man se bort fra store lønnsøkninger på slutten av karrieren. På lignende måte kan man se bort fra

tidligere opptjeningstid i ordningen ved beregning av opptjent pensjon etter større lønnsøkninger, som for eksempel ved skifte til ny stilling i foretaket.

Lov om foretakspensjon har ut over dette bestemmelser som setter et tak for hvor mye summen av arbeidstakerens foretakspensjon og beregnet folketrygdpensjon kan utgjøre av tidligere inntekt. Denne begrensningsregelen gjelder uavhengig av om det blir tatt hensyn til arbeidstakerens beregnede folketrygdpensjon ved fastsettelsen av vedkommendes pensjon fra foretakspensjonsordningen, eller ikke.

De begrensningene som gjelder, er

– 100 prosent av medlemmets lønn inntil seks ganger grunnbeløpet i folketrygden,
– 70 prosent av den delen av medlemmets lønn som er mellom seks og tolv ganger grunnbeløpet, og
– 0 prosent av den delen av medlemmets lønn som overstiger tolv ganger grunnbeløpet.

Loven har videre regler om *uførepensjon*, men lar det være opp til det enkelte foretak om uførepensjon skal inkluderes i pensjonsordningen.

Uførepensjon kan ytes ved minst 20 prosent ervervsuførhet. Ved minst 50 prosent uførhet skal uførepensjonen som hovedregel ytes etter samme uføregrad som i folketrygden.

Ved utmåling av uførepensjonen skal man legge til grunn opptjeningstiden i ordningen fra medlemmet ble tatt opp i den og fram til det tidspunktet vedkommende tidligst kunne gå av med alderspensjon. Uførepensjonen skal i størrelse svare til den alderspensjon vedkommende ville hatt rett til ut fra lønnen på tidspunktet for uførheten. Uførepensjonen skal videre ytes i forhold til uføregraden.

Lov om foretakspensjon inneholder videre bestemmelser om ytelser til *etterlatte* av medlemmer i en foretakspensjonsordning. Det er imidlertid ikke obligatorisk å ha slike ytelser i en foretakspensjonsordning. Pensjon til barn som medlemmet ved sin død forsørget eller pliktet å forsørge, er gjort til den mest sentrale delen av etterlattepensjonen. I tillegg kan pensjonsplanen også omfatte ytelser til ektefelle og registrerte partnere, samt samboer.

Barnepensjonen fastsettes som en andel av medlemmets alderspensjon eller pensjonsgivende lønn ved medlemmets død. Ved utmålingen skal den opptjeningstiden som den avdøde hadde i ordningen, tillagt tiden fram til det tidspunktet vedkommende skulle hatt alderspensjon, legges til grunn. Barnepensjonen faller bort når barnet fyller 21 år.

Ektefellepensjon fastsettes som en del av medlemmets alderspensjon eller av lønn ved medlemmets død. Ektefellepensjon kan avkortes i forhold til egen inntekt som overstiger åtte ganger grunnbeløpet i folketrygden. Den kan også gjøres tidsbegrenset.

Ytelsene fra en foretakspensjonsordning skattlegges på samme måte som ytelsene fra de offentlige tjenestepensjonsordningene. Når det bare ytes pensjon fra foretakspensjonsordningen, for eksempel i forbindelse med en særaldersgrense, betales det lav trygdeavgift for pensjonsinntekten. Ellers skattlegges ytelsene som ordinær lønnsinntekt. Personer som bare mottar pensjon fra foretakspensjonsordningen, og som ikke har folketrygdpensjon

ved siden av, har ikke krav på særfradrag. De kan heller ikke skattlegges etter den såkalte skattereduksjonsregelen.

En foretakspensjonsordning er en fondsbasert ordning. Det skal avsettes tilstrekkelige midler til å dekke pensjonsforpliktelsene medlemmet har opptjent (premiereserven). Loven om foretakspensjon har derfor regler om at pensjonsordningen årlig skal tilføres en premie som etter det forsikringstekniske beregningsgrunnlaget for ordningen er tilstrekkelig til å sikre medlemmene den rett til pensjon som er opptjent i løpet av året.

Den årlige premien omfatter også eventuelle premier for uførepensjon og pensjon til etterlatte. Fordi pensjonsrettighetene skal opptjenes etter et lineært prinsipp, må det ved lønnsregulering innbetales tilstrekkelig premie til å dekke de forhøyde pensjonsforpliktelsene også for tidligere opptjeningstid i ordningen.

3.4.3 Ot.prp. nr. 71 for 1999–2000 Forslag til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold

I Ot.prp. nr. 71 for 1999–2000 er det lagt fram et forslag til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Lovforslaget er basert på NOU 1999: 32 Utkast til lov om innskuddspensjon og på forslaget til lov om foretakspensjon (Ot.prp. nr. 47 for 1998–99 jf. Innst.O. nr. 50 for 1999–2000).

Lovforslaget inneholder hvilke krav til medlemskap, kapitalforvaltning, innskudd med videre som får anvendelse i en innskuddsbasert pensjonsordning som skal ha skattemessig særbehandling på linje med ordninger opprettet etter lov om foretakspensjon.

At pensjonsordningen er innskuddsbasert innebærer at den pensjonen som medlemmet får, er definert som et produkt av den kapitalen som er spart opp, den avkastningen som er oppnådd på midlene og lengden på den tiden pensjonen blir tatt ut. Dette står i motsetning til de ytelsesbaserte pensjonsordningene, hvor selve pensjonsytelsen er definert.

Forslaget til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold inneholder regler om opptjening av alderspensjon og forvaltning av pensjonskapitalen som bygger på prinsipper som er vesensforskjellige fra de prinsippene som er lagt til grunn i lov om foretakspensjon.

Etter lovforslaget skal den enkelte arbeidstaker i et foretak med innskuddsordning opptas som medlem fra han eller hun fyller 20 år, med rett til årlige innskudd. Innskuddene kan fastsettes på ulike måter, der ett av alternativene er som en andel av medlemmets lønn.

Den pensjonskapitalen som samles opp, skal kunne forvaltes kollektivt eller på individuelle konti i det forsikringsselskap, det forvaltningsselskap for verdipapirfond, den bank eller den pensjonskasse hvor foretaket har opprettet ordningen. Pensjonskapitalen er bundet fram til pensjonsalderen, og kan bare benyttes til alderspensjon. Loven gir regler for forhold knyttet direkte til pensjonskapitalen og alderspensjonen. Der er foreslått at eventuelle uføre- og etterlatteytelser kan tegnes etter reglene i lov om foretakspensjon.

3.4.4 Kollektive livrenter

Dersom en virksomhet tegner en kollektiv pensjonsforsikring hvor pensjonsplanen ligger innenfor de rammene som TPES-regelverket/lov om foretak-

spensjon stiller opp, får den utgiftsføre premien før beskatning. Er dette ikke tilfelle, kalles det for en kollektiv livrente i arbeidsforhold.

Retten til medlemskap i ordningen er – som for alle kollektive pensjonsordninger – obligatorisk. Dette innebærer at forsikringsavtalen må inneholde klart definerte objektive vilkår for rett til medlemskap. Ordningen må være generell, og omfatte alle som fyller vilkårene. For kollektive livrenter er det imidlertid ikke nødvendig at ordningen omfatter alle arbeidstakerne i virksomheten.

Her skal vi bare kort nevne at en kollektiv livrenteforsikring kan sikre arbeidstakerne pensjonsutbetalinger på linje med det en ordning opprettet etter TPES-regelverket/lov om foretakspensjon kan.

Det er imidlertid én viktig forskjell mellom de to typene pensjonsforsikring: Mens arbeidsgiver i en TPES-/foretakspensjonsordning har rett til å utgiftsføre premien til pensjonsordningen før beskatning, har han normalt ikke det ved en livrenteforsikring.

Kollektive livrenter er ikke bundet av særlige regler om aldersgrenser og ytelsesnivå. Summen av disse to forholdene gjør at det i hovedsak bare er to formål det normalt opprettes kollektive livrenteforsikringer for: Førtidspensjoner og ytelser for den delen av arbeidstakerens inntekt som overstiger tolv ganger grunnbeløpet i folketrygden.

Når det gjelder de skattemessige forholdene, er reglene slik at i de tilfellene arbeidsgiver dekker innbetalingene til den kollektive livrenteordningen, skal premien til livrenten ikke regnes som lønn for arbeidstakeren. Unntak gjelder likevel der arbeidsgiveren selv behandler den som lønn. For arbeidstakeren blir i disse tilfellene utbetalingen av livrenten i sin helhet beskattet som pensjonsinntekt i likhet med utbetalinger fra en pensjonsordning opprettet i samsvar med TPES-regelverket/lov om foretakspensjon.

3.5 Førtids- og tidligpensjonsordninger

3.5.1 En oversikt

Som det gikk fram innledningsvis, fins det regler som åpner for at en arbeidstaker kan ta ut alderspensjon før den alminnelige pensjonsalderen på 67 år. Det er en rekke ulikheter mellom de forskjellige ordningene, men det fins også enkelte fellestrekk. Et viktig fellestrekk er at ytelsene fra ordningene opphører når retten til pensjon fra folketrygden og/eller tjenestepensjonsordningene inntrer.

Folketrygdens uførepensjon og dagpenger under arbeidsledighet kan også være ytelser som minner om en førtids- eller tidligpensjonsordning. Disse ytelsene faller imidlertid utenfor temaet her, fordi retten til dem ikke er avhengig av at en viss alder er nådd.

Førtidspensjonsordningene og tidligpensjonsordningene er regulert dels i lov og dels i avtale. Nedenfor skal vi kort gjøre rede for de viktigste ordningene. Vi begynner med de ordningene som er lovbasert.

3.5.2 Lovbaserte ordninger

For enkelte grupper har det offentlige medvirket til pensjonsordninger som gir alderspensjon før den alminnelige pensjonsalderen på 67 år. Ordningene

er i det alt vesentlige finansiert av partene, men de inneholder også en statlig garanti. Garantiansvaret innebærer at den enkelte pensjonist er garantert å få pensjonen utbetalt selv om den ordinære finansieringen svikter. Det fins i dag tre slike lovbestemte pensjonsordninger: pensjonstrygdene for henholdsvis sjømenn, fiskere og skogsarbeidere. Sistnevnte er opphevet fra 1998.

Ved innføringen av folketrygden i 1967 ble de tre pensjonstrygdene tilpasset folketrygden. De fungerer i dag som særskilte førtidspensjonsordninger fram til fylte 67 år. For en nærmere omtale av ordningene og de ytelsene som de gir, vises det til NOU 1999: 6 Sjømannspensjon, punkt 5.5.

3.5.3 Avtalebaserte ordninger

I forbindelse med inntektsoppgjøret i staten for 1988 ble det vedtatt å innføre en ordning med *avtalefestet pensjon* (AFP). Hovedinnholdet i ordningen er at yrkesaktive på visse vilkår får adgang til å gå av med pensjon før pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Pensjonen svarer i hovedsak til folketrygdens uførepensjon. I tillegg til pensjonen gis det et såkalt AFP-tillegg.

Pensjonsalderen i ordningen ble satt til 66 år i 1989 og 65 år i 1990. I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1992 ble det avtalt å senke pensjonsalderen til 64 år fra 1. oktober 1993. Pensjonsalderen ble ytterligere senket til 63 år fra 1. oktober 1997 og til 62 år fra 1. mars 1998. Begge disse reduksjonene skjedde i forbindelse med inntektsoppgjøret for 1997.

Ordningen i privat sektor omfatter i dag tariffbundne medlemsbedrifter i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), og bedrifter utenfor NHO som har tariffavtaler med forbund innenfor Landsorganisasjonen i Norge (LO). Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) har en tilsvarende avtale.

Med virkning fra 1. januar 1995 inngikk Bankenes Arbeidsgiverforening og Finansforbundet en avtale om avtalefestet pensjon for sitt område (bank- og finansnæringen).

Videre ble det fra 1. juli 1997 etablert en AFP-ordning ved avtale mellom Norsk arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (nå Arbeidsgiverforeningen NAVO) og LO v/LO-Stat, YS v/YS-Stat og Sammenslutningen av akademikerorganisasjoner i Norge.

Den største ordningen i privat sektor er Fellesordningen LO/NHO.

En tilsvarende adgang til å gå av med tidligpensjon er også avtalt i offentlig sektor. Pensjonsordningen for 65- og 66-åringer i stat og kommune går ut på at det gis tjenestepensjon med 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved full opptjeningstid på 30 år (tjenestepensjonsalternativet).

Dersom en pensjonsberegning etter Fellesordningen LO/NHO (folketrygdalternativet med AFP-tillegg) gir et bedre resultat, utbetales differansen i tillegg. For 62-, 63- og 64-åringer ytes det pensjon både fra Statens Pensjonskasse og kommunale/fylkeskommunale pensjonsordninger bare etter folketrygdalternativet, det vil si etter de samme prinsippene som i Fellesordningen LO/NHO.

Til sammen har om lag 60 prosent av landets yrkesaktive mulighet til å gå av med AFP.

Det er også etablert en ordning med tidligpensjon for *jordbrukere*. Denne ordningen vil ikke bli nærmere omtalt her. Det vises imidlertid til forskrift 3. februar 1999 nr. 190, hvor ordningen er regulert.

3.6 Individuell pensjonssparing

3.6.1 En oversikt

De tjenestepensjonsordningene som er omtalt i punktene 3.3 og 3.4, er såkalte kollektive tjenestepensjonsordninger. Personer som ikke har rett til medlemskap i en slik ordning – eller som ønsker en tilleggsdekning ut over det den kollektive ordningen gir dem – er henvist til enten individuell pensjonsforsikring eller ordinær sparing.

Den enkeltes sparing til alderdommen kan skje på forskjellige måter. I teksten nedenfor skal vi begrense oss til å omtale to former for sparing som benyttes hyppig på grunn av at det er gitt skattefordeler for hele eller deler av det beløpet som spares: Individuelle pensjonsavtaler og individuelle livrenter. I punktene 3.6.2 og 3.6.3 skal vi gi en kort omtale av disse spareformene.

3.6.2 Individuelle pensjonsavtaler

Ordningen med individuelle pensjonsavtaler (IPA) ble innført med virkning fra inntektsåret 1997. Ordningen er i dag regulert i forskrift 19. november 1999 nr. 1158 § 6–47, og kom i stedet for regelverket om egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES).

I IPA-regelverket skilles det mellom pensjonsspareavtaler og pensjonsforsikringsavtaler. Livsforsikringsselskaper kan tilby både pensjonssparing og -forsikring innenfor IPA. I tillegg kan banker og forvaltningsselskaper for verdipapirfond tilby spareavtaler i IPA. Oppsparte midler på spareavtaler som er inngått med forvaltningsselskap for verdipapirfond må imidlertid overføres til spareavtale i bank eller til forsikringsseslskap før utbetaling av pensjon kan ta til.

IPA må omfatte egen alderspensjon. I tillegg er det mulig å knytte enkelte andre pensjonsprodukter til avtalen. Barnepensjon, livsarvingspensjon og etterlattepensjon kan omfattes både av pensjonsforsikringsavtaler og pensjonsspareavtaler, mens uførepensjon og avtaler om premiefritak ved uførhet bare kan omfattes av pensjonsforsikringsavtaler.

Utbetalingen av alderspensjonen kan starte fra fylte 64 år, og vare enten et visst antall år eller så lenge forsikringstakeren lever. Dersom det er avtalt at utbetalingsperioden skal vare et visst antall år, er det et vilkår at den avtalte utbetalingsperioden er minst ti år. Hvis forsikringstakeren dør før tiårsperioden er utløpt, stopper utbetalingen.

Størrelsen på ytelsene fra pensjonspareavtale i IPA, er avhengig av det totale beløpet som er spart opp, den avkastningen som oppnås på de oppsparte midlene, og lengden på den tiden pensjonen skal utbetales over. For en pensjonsforsikringsavtale vil i tillegg dødelighetsarven være et element som spiller inn på pensjonens størrelse.

For innskudd til IPA kan det gjøres fradrag i alminnelig inntekt for inntil 40 000 kroner per år. I tillegg til dette er avkastningen på pensjonsavtalen skattefrie i sparetiden, og man betaler ikke formuesskatt på det innestående beløpet. Ved utbetaling av IPA blir både innbetalte beløpet og avkastning skattlagt som pensjonsinntekt.

3.6.3 Individuelle livrenter

I likhet med en individuell pensjonsforsikringsavtale er en skattefavorisert livrente en forsikringsordning hvor man kan sette av et stort engangsbeløp – eller et fastsatt avtalt sparebeløp, som settes av månedlig eller årlig – og som på et senere tidspunkt skal komme til utbetaling i terminbeløp så lenge en person lever, eller han eller hun når en bestemt alder. For at ordningen skal bli skattefavorisert som livrente, må den tilfredsstille de vilkårene som forskrift 19. november 1999 nr. 1158 § 5–41 stiller opp.

Størrelsen på den renten som vil komme til utbetaling, er avhengig av størrelsen på det beløpet som totalt er betalt inn, den avkastningen som er oppnådd på midlene og lengden på den tiden livrenten skal komme til utbetaling. I tillegg vil størrelsen på renten (ytelsen) avhenge av dødelighetsarven.

Livrenteforsikringen kan enten tegnes som ordinær livsforsikring med garantert rente og rett til andel av selskapets overskudd eller som en livsforsikring med investeringsvalg (kalt unit linked eller fondsforsikring) hvor forsikringstakeren tilføres overskuddet på forvaltningen, men tar også risiko for verdireduksjon og tap på de investeringene som er knyttet til forsikringen.

Livrenten må ha en total varighet på minst tolv år. Varigheten kan deles på sparetid og utbetalingstid. I slike tilfeller må utbetalingstiden være minst seks år. Det er gjort unntak fra dette prinsippet i de tilfellene livrenten tegnes av arbeidsgiver for å finansiere førtidspensjonering av en arbeidstaker fram til den lovbestemte pensjonsalderen. Den avtalte utbetalingstiden må i disse tilfellene være minst to år fra den kalendermåneden utbetalingene tok til å løpe.

De vanligste formene for livrentesparing kan i dag deles i to grupper: Livrente med tilbakebetaling og livrente uten tilbakebetaling.

Livrente med tilbakebetaling utbetales fra et avtalt tidspunkt og i et avtalt antall år, eller alternativt så lenge forsikringstakeren lever. Hvis forsikringstakeren dør i forsikringstiden, vil innbetalt premie, uten rente, med fradrag av de livrentebeløp som allerede er utbetalt, bli utbetalt til vedkommendes etterlatte.

Livrente uten tilbakebetaling utbetales fra et avtalt tidspunkt og i et avtalt antall år, eller alternativt så lenge forsikringstakeren lever. Dersom forsikringstakeren dør i forsikringstiden, stopper utbetalingen. Vedkommendes etterlatte har da ikke krav på tilbakebetaling.

I tillegg til de to omtalte formene for livrentesparing, er det mulig å knytte forskjellige tilleggsdekninger til livrenten. De vanligste er sikring mot uførhet, ektefelle/samboerrente og barnerente: *Uførerenten* sikrer forsikringstakeren utbetaling hvis han eller hun blir ufør i den avtalte forsikringstiden, *ektefelle/samboerrenten* kan sikre ektefelle/samboer utbetaling livsvarig eller i et bestemt antall år hvis forsikringstakeren faller fra, mens *barnerenten* kan sikre etterlatte barn et fast beløp hvis forsikringstakeren faller fra før barna fyller 25 år.

Forsikringstakeren får ikke skattefradrag for innbetaling til en livrente. Som et motstykke betales det ikke skatt av den avkastningen som oppnås på de midlene som spares opp i oppsparingsperioden.

Når utbetalingen av livrenten begynner, skal det ikke betales skatt av den delen av utbetalingen som er tilbakebetaling av oppsparte midler, mens det skal betales kapitalskatt av avkastningen.

Kapittel 4
Dagens Overføringsavtale

4.1 Formål og forhistorie

Overføringsavtalen mellom offentlige tjenestepensjonsordninger kommer til anvendelse på pensjonsrettigheter som er tjent opp i to eller flere ordninger, enten samtidig eller etter hverandre i tid.

Avtalen innebærer at den samlede pensjonen fra de forskjellige ordningene som arbeidstakeren har vært medlem i, utbetales fra den ordningen som vedkommende sist er medlem i, som om all opptjening er skjedd i denne ordningen.

I 1972 ble det inngått en separatavtale mellom de to lovfestede pensjonsordningene Statens Pensjonskasse og Pensjonsordningen for sykepleiere, hvor den sistnevnte ordningen er administrert av Kommunal Landspensjonskasse, KLP. Denne avtalen dannet opptakten til det som etter hvert ble Overføringsavtalen.

Det var altså to lovfestede pensjonsordninger som var tidligst ute med å inngå en overføringsavtale. Den umiddelbare bakgrunnen for avtalen var at sykepleierne i 1962 ble overført fra Statens Pensjonskasse til Pensjonsordningen for sykepleiere. Ved overføringen ble de pensjonsrettighetene som var tjent opp i Pensjonskassen kontantutløst, og premiereserven ble overført til sykepleierpensjonsordningen.

Hvis sykepleierne etter denne overføringen senere tok stilling ved et statssykehus, kunne pensjonsrettighetene ikke tilbakeføres til Statens Pensjonskasse. Sykepleierne kunne dermed få et betydelig pensjonstap.

Det var også en annen årsak til at Sykepleierordningen var først ute med overføringsavtale. Denne ordningen hadde allerede da et regelverk som fulgte regelverket i lov om Statens Pensjonskasse. Slik avtalen ble utformet, var dette en nødvendig forutsetning.

Innenfor offentlig sektor er det etter 1960 skjedd betydelige strukturendringer. Dette skyldes at arbeidsdelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune på flere områder er blitt forandret. Noen eksempler på dette er at ligningsvesenet ble overtatt av staten fra kommunene i 1960, sykehusvesenet ble i hovedsak fylkeskommunalt ved sykehusloven av 19. juni 1969. Ved lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 ble den statlige distriktslegeordningen opphevet, og det ble etablert en kommunal allmennhelsetjeneste. Sykehjemmene ble overført fra fylkeskommune til kommune i 1988. De kommunale og fylkeskommunale distriktshøgskolene ble lagt inn under det statlige høgskolesystemet i 1985.

I tillegg ble private handelsskoler og handelsgymnas overført til det offentlige skoleverket, og dermed til Statens Pensjonskasse gjennom privatskoleloven i 1969. Lærerne ved disse skolene hadde tidligere ikke hatt medlemskap i kommunale pensjonsordninger.

Man kunne forutse motstand fra arbeidstakerenes side mot denne omleggingen, dersom man ikke løste spørsmålene om videreføring av pensjonsrettigheter på en tilfredsstillende måte.

Da det i sin tid ble vurdert å overføre allmennhelsetjenesten til kommunesektoren, var man inne på tanken å opprette en interimsordning i KLP for arbeidstakere som ville bli overført til kommuner eller fylkeskommuner. Bakgrunnen for dette var at de kommunale pensjonsordningene ikke hadde like gode pensjonsvilkår som det Statens Pensjonskasse hadde.

Sosialdepartementet ønsket at et utvalg skulle utrede disse spørsmålene. Statens Pensjonskasse og Kommunal Landspensjonskasse tok i stedet et felles initiativ overfor departementet med forslag om at man burde opprette et utvalg med mandat å foreta en generell utredning av forholdet mellom de statlige og de kommunale pensjonsordningene. Departementet imøtekom denne anmodningen, og i 1971 ble det oppnevnt et utvalg med representanter fra de involverte partene.

Våren 1972 foreslo utvalget en rammelov for kommunale pensjonsordninger, hvor ytelsene fra disse skulle være like gode som etter lov om Statens Pensjonskasse. Samtidig ble det foreslått en klarere hjemmel for tilsyn med de kommunale pensjonsordningene. Dette tilsynet skulle utføres av det daværende Forsikringsrådet (i dag Kredittilsynet). Forsikringsrådet skulle i tillegg til tilsynsfunksjonen også søke å koordinere pensjonsreglene i de kommunale ordningene. Dette arbeidet ble imidlertid ikke fulgt opp. I stedet ble Statens Pensjonskasse og Kommunal Landspensjonskasse enige om å løse saken på frivillig basis.

En overføringsavtale kunne på en enkel måte løse overgangsproblemene ved skifte av stilling i offentlig sektor: Formålene var både å fjerne hindringer for personalmobilitet ved skifte av stilling i offentlig sektor for enkeltpersoner, og å hindre motstand fra arbeidstakerne mot de strukturendringene som det var behov for. Samtidig ville man unngå horisontal samordning mellom opptjente tjenestepensjoner etter samordningsloven § 7 (se kapittel 5) til fordel for en mer enkel sammenlegging av tjenestetid.

Hovedproblemet med å få til en løsning var at de kommunale ordningene i Kommunal Landspensjonskasse fulgte privat sektors forsikringstekniske system, hvor forsikringen bare dekket en beregnet nettopensjon, mens Statens Pensjonskasse sikret en bruttopensjon (se punkt 6).

Betydningen av dette er omtalt i kapittel 15 om sikring av offentlige tjenestepensjoner i livsforsikringsselskap. Stort sett var det den samme problemstillingen som den gang måtte løses i forholdet mellom de statlige og kommunale ordningene, som man i dag har i forholdet mellom de offentlige og private ordningene.

Løsningen ble at KLP la om sitt forsikringstekniske system til et bruttosystem ved hjelp av kommunale garantier, som sikret ytelser som i Statens Pensjonskasse. Det er denne ordningen som i dag kalles Felles kommunal pensjonsordning. På denne måten kunne man i 1974 slutte seg til den avtalen om overføring som to år tidligere var inngått mellom Statens Pensjonskasse og Pensjonsordningen for sykepleiere. Det ble videre utarbeidet standardvedtekter for KLPs pensjonsordninger, med bestemmelser nær opp til bestemmelsene i lov om Statens Pensjonskasse.

Den største av de tariffestede tjenestepensjonsordningene er Felles kommunal pensjonsordning i KLP, som pensjonsforsikrer de fleste kommuner i Norge. Men det er også selvstendige kommunale pensjonskasser. Noen kommuner har sine pensjonsordninger i private forsikringsselskaper.

Det er i kommunale tariffavtaler gitt regler for utmåling av bruttopensjonen. I medhold av forskrift 9. februar 1993 nr. 117 om forsikringsvirksomhetslovens anvendelse på pensjonskasser og pensjonsfond, er det utarbeidet standardvedtekter for kommunale pensjonskasser som er tilpasset vedtektene for Fellesordningen i KLP og lov om Statens Pensjonskasse.

Reglene om samordningsfradrag er inntatt i samordningsloven. Siden samordningsfradragene i sum utgjør mer enn halvparten av bruttopensjonene, blir reglene i denne loven en vesentlig del av regelverket. Det er naturlig å se på samordningsreglene som en integrert del av pensjonsordningenes regelverk.

4.2 Beskrivelse av systemet med Overføringsavtale

4.2.1 Hjemmel for og omfang av avtalen

Systemet med Overføringsavtale har hjemmel i lov om Statens Pensjonskasse § 46. Noen tilsvarende hjemmel for kommunesektoren er naturlig nok ikke lovfestet, siden pensjonsordningene ikke er lovfestet. De lovfestede pensjonsordningene for sykepleiere og apoteketaten har tilsvarende hjemler for å inngå Overføringsavtaler som det lov om Statens Pensjonskasse har.

Lov om Statens Pensjonskasse § 46 første ledd lyder:

> «Med samtykke av departementet kan Pensjonskassens styre treffe overenskomst med en annen pensjonsinnretning eller en kommune om overføring av medlemmer og pensjonister. I overenskomsten bestemmes i hvilken utstrekning de overførte medlemmene skal få tidligere tjenestetid regnet med, og hvorledes oppgjøret for de overførte pensjonsrettigheter skal skje. Skal denne overføring skje ved løpende pensjonsytelser når disse i de enkelte tilfelle blir aktuelle, bestemmes i overenskomsten i hvilken utstrekning avgjørelser truffet av den annen pensjonsinnretning får virkning for igangsetting og opphør av pensjoner etter denne lov, hvor dette ikke følger av loven. I overenskomsten kan bestemmes at det skal sees bort fra slike begrensninger i retten til løpende pensjon som følge av at vedkommende, når pensjonstilfellet inntreffer, har fratrådt stilling eller arbeid som omfattes av loven, dog skal pensjoner som overføres til den annen pensjonsordning beregnes i forhold til den oppsatte alderspensjonen.»

I brev av 29. november 1974 supplerte Sosialdepartementet, som Pensjonskassens overordnede, med følgende:

> «I medhold av lov av 28. juli 1949 om Statens pensjonskasse § 52 samtykker departementet i at den tidligere inngåtte avtale om overføring av pensjonsrettigheter mellom Statens Pensjonskasse og Kommunal Landspensjonskasse utvides slik at overføringsavtalen også vil omfatte ansatte ved ikke kommunale/fylkeskommunale helseinstitusjoner hvor det etter folketrygdlovens § 2-3 ytes godtgjørelse for opphold og behandling.

> En er for øvrig enig i at avtalen som hovedregel vil omfatte alle institusjoner som drives av kommuner/fylkeskommuner. Når det gjelder andre institusjoner enn helseinstitusjoner og som ikke alene drives av kommuner, må avtalen vurderes særskilt og eventuelt forelegges departementet.»

I dagens utgave av Overføringsavtalen med kommentarer er disse retningslinjene nå inntatt. Avtalens § 3 angir hvem avtalen gjelder for:

> «Avtalen gjelder arbeidstakere som har pensjonsordning i samsvar med de vedtekter som ligger til grunn for inngåelsen av avtalen og med eventuelle senere endringer som er godtatt av Statens Pensjonskasse.»

I kommentarene til avtalens § 3 er dette supplert med følgende:

> «
> 1. Avtalen tar sikte på statlige og kommunale tjenestepensjonsordninger, herunder pensjonsordninger for helsepersonell i institusjoner som får refusjoner etter lov om folketrygd og for virksomheter som drives i kommunal eller interkommunal regi.
> 2. Avtalen gjelder både frivillig og tvungent plasskifte. I unntakstilfelle vil en avtale om overtagelse av personell i en virksomhet som f. eks. overføres til det offentlige måtte aksepteres, selv om gruppen kommer fra en pensjonsordning av annen karakter enn de ordninger som er med i avtalesystemet.»

Overføringsavtalen kan betegnes som en standardavtale. Dette skyldes at de overføringsavtalene som Statens Pensjonskasse har inngått med forskjellige tjenestepensjonsordninger, er tilnærmet likelydende. I vedlegg 1 er Overføringsavtalen gjengitt i sin helhet.

I NOU 1995: 29 om «Samordning av pensjons- og trygdeytelser» foreslo Samordningsutvalget at de delene av Overføringsavtalen som regulerte arbeidstakernes pensjonsrettigheter, skulle tas inn i lov om Statens Pensjonskasse. Bakgrunnen for forslaget var at medlemmenes rettigheter skulle framgå av loven, og at informasjonsbehovet dermed bedre kunne ivaretas.

Reglene om oppgjør mellom avtalepartene mente Samordningsutvalget ikke burde lovfestes, men som før bero på avtale mellom partene. Forslaget fra utvalget er hittil ikke blitt fulgt opp.

4.2.2 Beskrivelse av Overføringsavtalen, og begrepene oppsatt pensjon og fripolise

En tilslutning til Overføringsavtalen vil være en privatrettslig disposisjon mellom avtalepartene.

Den pensjonsordningen som arbeidstakeren sist er medlem i, utbetaler pensjonen etter de reglene som gjelder for denne ordningen for all tidligere tjenestetid, som om all tid var opptjent i denne ordningen. Det såkalte sluttlønnsprinsippet gjør at en økning av pensjonsgrunnlaget etter overgangen til den siste ordningen gjelder for den samlede tjenestetiden.

Vi kaller den siste ordningen for den *utbetalende* ordningen. De tidligere *refunderende* pensjonsordningene er bundet av vedtak og disposisjoner som den utbetalende ordningen gjør i forbindelse med pensjoneringen, blant annet

av aldersgrense, tidspunkt for igangsetting og stopp av pensjon, og pensjoneringsgrad. Dette gjelder også om arbeidstakeren tidligere har hatt en oppsatt pensjonsrett fra et tidligere eller et senere tidspunkt enn det som gjelder i siste ordning.

Man kunne tenke seg at vedkommende skulle få utbetalt en oppsatt pensjon/fripolise beregnet ut fra pensjonsgrunnlaget på det tidspunktet vedkommende sluttet i den forrige stillingen, kanskje tidlig i sin karriere da vedkommende enda hadde et lavt lønnsnivå. Men istedet får vedkommende i kraft av Overføringsavtalen hevet sitt tidligere pensjonsgrunnlag opp til nivået for det endelige sluttidspunktet.

Bruken av begrepene «oppsatt pensjon» og «fripolise» kan oppfattes å være noe upresise. I debatten om offentlige og private tjenestepensjonsordninger er det imidlertid nødvendig å ha en presis terminologi, etter som beregningene skjer etter helt forskjellige prinsipper i offentlige og private ordninger. Vi skal derfor nedenfor gjøre nærmere rede for de to begrepen.

I privat pensjonsforsikring brukes begrepet «fripolise» om en opptjent pensjonsrettighet hvor premieinnbetalingen har opphørt. Dette begrepet brukes fram til det tidspunktet pensjonen begynner å løpe, og fra da av benyttes begrepet *«pensjon»* som ellers.

Verdien av fripolisen fastsettes som den pensjonen som kan kjøpes for den forsikringsmessige kontantverdien av de innbetalte premiene for vedkommende medlem, fratrukket verdien av den forsikringsmessige risikoen og de administrative kostnadene som forsikringsselskapet har hatt. Et utmeldt medlem får oppgitt fripoliseverdiene som konkrete kronebeløp som vil bli utbetalt når et forsikringstilfelle senere måtte inntreffe (ved pensjonsalder, uførhet eller dødsfall).

I offentlige tjenestepensjoner brukes begrepet *«oppsatt pensjonsrett»* om pensjonsrettigheter hvor premieinnbetalingen har opphørt. Når pensjonen kommer til utbetaling, kalles den «en oppsatt pensjon». Begrepet er entydig definert i regelverket for de offentlige tjenestepensjonsordningene, se blant annet lov om Statens Pensjonskasse § 24 første ledd.

For å sikre tilstrekkelig presisjon vil vi senere benytte begrepet «oppsatt pensjonsrett» om de ytelsene et medlem i en offentlig tjenestepensjonsordning er sikret dersom personen meldes ut av ordningen før et pensjonstilfelle har inntruffet. Oppsatt pensjon kalles ytelsen først når den kommer til utbetaling.

For fripoliser i private tjenestepensjonsordninger er det intet generelt minstekrav for rett til pensjon. Når kapitalverdien av pensjonsrettighetene er mindre enn en fjerdedel av folketrygdens grunnbeløp ved fratredelsen eller når medlemstiden i pensjonsordningen er mindre enn 1/10 av den opptjeningstid som kreves for rett til full pensjon, ytes det ofte ingen fripolise i private ordninger.

For å få en oppsatt pensjonsrett i offentlige tjenestepensjonsordninger, kreves det minst tre års medlemstid. En oppsatt pensjonsrett beregnes ut fra pensjonsgrunnlaget ved fratreden. Dette grunnlaget reguleres på samme måte som løpende pensjoner, det vil si i dag i takt med endringene i grunnbeløpet i folketrygden, også i tidsrommet fram til pensjonen kommer til utbetaling.

Dersom vedkommende ikke har full tjenestetid, avkortes pensjonen forholdsmessig. Ved avkortingen kan nevneren i avkortingsbrøken gå over fra 30-deler til 40-deler dersom vedkommende ved fortsatt tjeneste til aldersgrensen ville oppnådd mer enn 30 års tjenestetid. Nevneren settes likevel ikke høyere enn det antall år medlemmet ville fått som tjenestetid ved å fortsette i stillingen fram til aldersgrensen for stillingen. Formelen for pensjonen blir:

$$\frac{66\ prosent\ x\ pensjonsgrunnlag\ x\ tjenestetid}{(30-40)} = oppsatt\ pensjon$$

En oppsatt pensjonsrett fra en offentlig tjenestepensjonsordning kommer til utbetaling som en alderspensjon fra stillingens aldersgrense, når aldersgrensen er 65, 68 eller 70 år. Hvis aldersgrensen er 68 eller 70 år, kan medlemmet få utbetalt pensjonen fra fylte 67 år. Forutsetningen er da at vedkommende får utbetalt alderspensjon fra folketrygden. Er aldersgrensen lavere enn 65 år, kommer den oppsatte alderspensjonen likevel først til utbetaling fra 65 år.

I tillegg gir den oppsatte pensjonsretten en rett til utbetalt uførepensjon hvis vedkommende senere blir ufør med rett til utbetaling av uførepensjon fra folketrygden. Andre uførepensjonslignende ytelser fra folketrygden gir ikke rett til oppsatt uførepensjon fra en tjenestepensjonsordning. Det har hittil vært et krav at arbeidstakeren er minst 50 prosent ufør for at rett til uførepensjon fra folketrygden skal inntre.

Dessuten gir den oppsatte pensjonsretten rett til etterlattepensjon ved et senere dødsfall.

På det tidspunktet pensjonen kommer til utbetaling, er det den siste pensjonsordningen som står for kontakten med pensjonisten for den samlede opptjeningstiden som vedkommende har i de forskjellige ordningene knyttet til Overføringsavtalen. Den første ordningen refunderer sin del av pensjonsutgiftene til den siste og utbetalende ordningen.

Den gjeldende fordelingsnøkkelen for dette refusjonsoppgjøret fordeler ansvaret for bruttopensjon og samordningsfradrag etter to ulike regelsett.

Den refunderende pensjonsordningen beregner en bruttopensjon som skal overføres. Denne pensjonen blir i hovedsak beregnet etter ordningens egne regler, uten hensyn til størrelsen av den samlede pensjonen som kommer til utbetaling.

Det samlede samordningsfradraget beregnes etter den normalt høyere sluttlønnen i den utbetalende ordningen og for øvrig etter de ordinære samordningsregler ut fra den samlede opptjeningen av tjenestepensjon. Det samlede samordningsfradraget fordeles mellom pensjonsordningene i forhold til den samlede pensjonsgivende tjenestetiden i hver ordning. Det gjelder ingen maksimalbegrensning. Etter dette belastes nok i mange tilfeller den refunderende ordningen med en for liten del av det samlede pensjonsansvaret.

4.2.3 Noen konkrete beregningseksempler

I fire eksempler vil vi her belyse hvordan ulike pensjoner blir beregnet etter Overføringsavtalen, og hvordan pensjonene ville blitt beregnet etter samordningslovens regler.

Følgebde legges til grunn samordningen med folketrygdpensjonen for alle eksemplene:

Samordningsfradragene for tilleggspensjon er beregnet ut fra en antatt tilleggspensjon på basis av lønn/pensjonsgrunnlag i den siste ordningen (4,85 i sluttpoengtall, 25 + 8 poengår, 1933 som fødselsår). Den første ordningen beregner sitt fradrag på vanlig måte med eventuelt fiktivt poengtall. Den andre ordningen fastsetter sitt fradrag i henhold til samordningsforskrift nr. 17.

For folketrygdens grunnpensjon har ordningene beregnet sin forholdsmessige andel av maksimalt fradrag på $^{3}_{4}$ G.

Tabell 4.1: Eksempel 1:

En person som er medlem i SPK siden før 1 januar 1967, fratrer statens tjeneste etter en tjenestetid på 18 år med en lønn som ved pensjonering, G- regulert i forhold til den nominelle lønnen, tilsvarer 198 731 kroner. Deretter går vedkommende over i kommunal tjeneste i 11 år og 8 måneder, og fratrer med en lønn på 287 423 kroner.	
Etter samordningsloven ville det blitt beregnet to bruttopensjoner:	
Fra Statens Pensjonskasse: 198 731 kr. x 66 prosent x 18/30	=78 697 kr
Fra kommunal ordning: 287 423 kr. x 66 prosent x 12/30	=75 880 kr
Sum bruttopensjon	=154 577 kr.
Tjenestepensjonene rekker ikke opp i samordningsmaksimum etter samordningsloven § 7, slik at det ikke blir noe tjenestepensjonsfradrag.	
Nettopensjon etter samordning med folketrygden ville blitt:	
Fra Statens Pensjonskasse: 78 697 kr. - 58 429 kr.	=20 268 kr.
Fra kommunal ordning: 75 880 kr. - 53 496 kr.	=22 384 kr.
Sum nettopensjon	=42 652 kr.
Med Overføringsavtalen blir det beregnet en bruttopensjon til pensjonisten:	
Fra kommunal ordning: 287 423 kr. x 66 prosent x 30/30	=189 699 kr.
Nettopensjon etter samordning blir:	
Fra kommunal ordning: 189 699 kr. - 131 748 kr.	=57 951 kr.
Differansen med og uten Overføringsavtalen på bruttosiden ville blitt:	
189 699 kr. - 154 577 kr.	=35 122 kr
Differansen med og uten Overføringsavtalen på nettosiden ville blitt:	
57 951 kr.- 42 652 kr.	=15 299 kr.

Tabell 4.2: Eksempel 2:

En person som er medlem i SPK, fratrer statens tjeneste etter en tjenestetid på 25 år (i stedet for 18 år i eksempel 1) med en lønn som ved pensjonering, G-regulert i forhold til den nominelle lønnen, tilsvarer 198 731 kr. Deretter går vedkommende over i kommunal tjeneste i 12 år (som i eksempel 1), og fratrer med en lønn på 287 423 kr.	
Etter samordningsreglene ville det blitt beregnet to bruttopensjoner:	
Fra Statens Pensjonskasse: 198 731 kr. x 66 prosent x 25/30	=109 302 kr.
Fra kommunal ordning: 287 423 kr. x 66 prosent x 12/30	=75 880 kr.
Sum bruttopenjon:	=185 182 kr.
Tjenestepensjonene rekker ikke opp i samordningsmaksimum etter samordningsloven § 7, og det blir da intet tjenestepensjonsfradrag.	
Nettopensjon etter samordning med folketrygden ville blitt:	
Fra Statens Pensjonskasse: 109 302 kr. - 81 152 kr	=28 150 kr.
Fra kommunal ordning: 75 880 kr. - 48 086 kr	=27 794 kr.
Sum nettopensjon:	=55 944 kr.
Samordningsberegningene har tatt hensyn til samordningsforskrift 17 nr 1	
Med Overføringsavtalen blir det beregnet en bruttopensjon til pensjonisten:	
Fra kommunal ordning: 287 423 kr. x 66 prosent x 30/30	=189 699 kr
Nettopensjon etter samordning blir:	
Fra kommunal ordning: 189 699 kr. - 131 748 kr	=57 951 kr
Differansen med og uten Overføringsavtalen på bruttosiden ville blitt:	
189 699 kr. - 185 182 kr.	=4 517 kr.
Differansen med og uten Overføringsavtalen på nettosiden ville blitt:	
57 951 kr. - 55 944 kr.	=2007 kr.

Tabell 4.3: Eksempel 3:

En person som er medlem i SPK siden før 1 januar 1967, fratrer statens tjeneste etter en tjenestetid på 18 år (som i eksempel 1 og 2) med en lønn som ved pensjonering, G-regulert i forhold til den nominelle lønnen, tilsvarer 198 731 kroner. Deretter går vedkommende over i kommunal tjeneste i 25 år og fratrer med lønn på 287 423 kroner:	
Etter samordningsloven ville det blitt beregnet to bruttopensjoner	
Fra Statens Pensjonskasse: 198 731 kr. x 66 prosent x 18/30	=78 697 kr
Fra kommunal ordning: 287 423 kr. x 66 prosent x 25/30	=158 083 kr.
Sum bruttopensjon:	=236 780 kr.
Tjenestepensjonene rekker nå opp i samordningsmaksimum i samordningsloven § 7, og det blir da beregnet et tjenestepensjonsfradrag:	
Fra Statens Pensjonskasse	=78 697 kr.
Fra kommunal ordning: 158 083 kr - 47 081 kr.	=111 002 kr.
Sum bruttopensjoner (= samordningsmaksimum):	=189 699 kr.
Nettopensjon etter samordning med folketrygden ville blitt:	

Tabell 4.3: Eksempel 3:

Fra Statens Pensjonskasse: 78 697 kr. - 58 429 kr.	=20 268 kr.
Fra kommunal ordning: 158 083 kr. - 120 400 kr.	=37 683 kr.
Sum nettopensjon:	=57 951 kr.
Med Overføringsavtalen blir det beregnet en bruttopensjon til pensjonisten:	
Fra kommunal ordning: 287 423 kr. x 66 prosent x 30/30	=189 699 kr
Nettopensjon etter samordning blir (som i eksempel 1):	
Fra kommunal ordning: 189 699 kr. - 131 748 kr	=57 951 kr
Både brutto- og nettodifferansen ville her blitt:	0 kr.

Tabell 4.4: Eksempel 3:

En person som er medlem i SPK siden før 1 januar 1967, fratrer statens tjeneste etter en tjenestetid på 18 år (som i eksempel 1 og 2) med en lønn som ved pensjonering, G-regulert i forhold til den nominelle lønnen, tilsvarer 198 731 kroner. Deretter går vedkommende over i kommunal tjeneste i 25 år og fratrer med lønn på 287 423 kroner:	
Etter samordningsloven ville det blitt beregnet to bruttopensjoner	
Fra Statens Pensjonskasse: 198 731 kr. x 66 prosent x 18/30	=78 697 kr
Fra kommunal ordning: 287 423 kr. x 66 prosent x 25/30	=158 083 kr.
Sum bruttopensjon:	=236 780 kr.
Tjenestepensjonene rekker nå opp i samordningsmaksimum i samordningsloven § 7, og det blir da beregnet et tjenestepensjonsfradrag:	
Fra Statens Pensjonskasse	=78 697 kr.
Fra kommunal ordning: 158 083 kr - 47 081 kr.	=111 002 kr.
Sum bruttopensjoner (= samordningsmaksimum):	=189 699 kr.
Nettopensjon etter samordning med folketrygden ville blitt:	
Fra Statens Pensjonskasse: 78 697 kr. - 58 429 kr.	=20 268 kr.
Fra kommunal ordning: 158 083 kr. - 120 400 kr.	=37 683 kr.
Sum nettopensjon:	=57 951 kr.
Med Overføringsavtalen blir det beregnet en bruttopensjon til pensjonisten:	
Fra kommunal ordning: 287 423 kr. x 66 prosent x 30/30	=189 699 kr
Nettopensjon etter samordning blir (som i eksempel 1):	
Fra kommunal ordning: 189 699 kr. - 131 748 kr	=57 951 kr
Både brutto- og nettodifferansen ville her blitt:	0 kr.

Tabell 4.5: Eksempel 4:

En person som er medlem av SPK første gang etter 1. januar 1967, fratrer statens tjeneste etter en tjenestetid på 18 år (18/40) med en lønn som ved pensjonering, G-regulert i forhold til den nominelle lønnen, tilsvarer kr 198 731. Deretter går vedkommende over i kommunal tjeneste i 12 år (som i eksempel 1 og 2) og fratrer med en lønn på kr 287 423.	

Tabell 4.5: Eksempel 4:

Etter samordningsreglene ville det blitt beregnet to bruttopensjoner:	
Fra Statens Pensjonskasse: 198 731 kr x 66 prosent x 18/40	=59 023 kr.
Fra kommunal ordning: 287 423 kr x 66 prosent x 12/30	=75 880 kr.
Sum bruttopensjoner:	=134 903 kr.
Tjenestepensjonene rekker ikke opp i samordningsmaksimum etter samordningsloven § 7, og det blir da intet tjenestepensjonsfradrag.	
Nettopensjon etter samordning med folketrygden ville blitt:	
Fra Statens Pensjonskasse: 59 023 kr - 43 822 kr	=15 201 kr.
Fra kommunal ordning: 75 880 kr - 52 699 kr	=23 181 kr.
Sum nettopensjon:	=38 382 kr.
Med avtalen blir det beregnet en bruttopensjon til pensjonisten:	
Fra kommunal ordning: 287 423 kr x 66 prosent x 30/30	=189 699 kr.
Nettopensjon etter samordning blir	
Fra kommunal ordning: 189 699 kr. - 131 748 kr.	=57 951 kr.
Differansen med og uten avtalen på bruttosiden ville blitt:	
189 699 kr. - 134 903 kr.	=54 796 kr
Differansen med og uten avtalen på nettosiden ville blitt:	
57 951 kr. - 38 382 kr.	=19 569 kr.

Regneeksemplene ovenfor viser at pensjonisten vil få hevet sin bruttopensjon i det første tilfellet (eksempel 1) med vel 35 000 kroner, eller ca. 23 prosent. Nettopensjonen vil i dette tilfellet øke med vel 15 000 kroner, eller ca. 36 prosent.

Økningen blir enda større når ansettelsesforholdet i staten gir 40-deler ved beregning av oppsatt pensjon i Statens Pensjonskasse, se eksempel 4.

Andre pensjonister, se eksempel 2 og 3, kan få liten eller ingen økning.

En analyse har vist at de alderspensjonistene som omfattes av avtalen i dag, i gjennomsnitt har fått en økning av bruttopensjonene på ca. 6 prosent.

4.2.4 Administrasjon av avtalesystemet

I kommentarene til Overføringsavtalen er det nedfelt at Statens Pensjonskasse skal fungere som den koordinerende instansen. Overføringsavtalene med Statens Pensjonskasse blir inngått på vegne av fellesskapet, på den måten at de øvrige avtalepartene ikke inngår enkeltvise avtaler med nye avtaleparter.

Pensjonskassen skal blant annet påse at de pensjonsordningene som deltar, er oppbygd slik at arbeidstakere som skifter ordning, får en uforandret pensjonsrett. Videre skal Pensjonskassen påse at forutsetningene om gjensidighet mellom ordningene blir oppfylt så langt som mulig.

Når en pensjonsordning ønsker å slutte seg til overføringsavtalesystemet, vurderer Statens Pensjonskasse, på vegne av partene i Overføringsavtalen, om betingelsene for opptak i avtalesystemet er til stede.

Statens Pensjonskasse skal videre følge opp at ordningene holder tritt med de forutsetningene som er lagt inn ved inngåelsen av avtalen, og med

endringene som måtte komme til underveis. Når det gjelder forholdet til regelverket, er dette nedfelt i dagens avtale § 9:

> «Det er en forutsetning for avtalen at pensjonsordningene så langt som mulig samordner sine pensjonsbestemmelser, herunder snarest mulig gjennomfører tilsvarende endringer av pensjonsbestemmelsene som dem som måtte være foretatt i lov om Statens Pensjonskasse.
>
> Dersom bestemmelsene for den enkelte ordning på grunn av manglende oppfølging kommer til å avvike vesentlig fra det som er en forutsetning for avtalen, avgjør Statens Pensjonskasse om avtalen fortsatt kan gjelde og hvordan det i tilfelle skal forholdes med overførte rettigheter og pensjoner som allerede utbetales.»

Ved endringer av prinsippiell karakter i avtalens omfang vil Statens Pensjonskasse innhente samtykke fra avtalepartene før endringene blir satt i verk. Utvalget legger til grunn at partene vil ha adgang til å reservere seg mot vedtak som innebærer vesentlige materielle endringer i avtaleforholdet, men må følge endringer i pensjonsreglene.

Man har ikke hatt noen systematisk rådføringsordning overfor de kommunene som er avtaleparter. Også disse avtalepartene vil etter omstendighetene kunne reservere seg mot vesentlige endringer i avtaleforholdet. Det mest nærliggende eksemplet på at partene er blitt rådspurt, er prosessen ved opptaket av Tromsø kommunes pensjonsordning i Vital under Overføringsavtalen i 1990.

Avtalen sier mindre om oppfølgingen av finansieringen av pensjonene. På dette området er imidlertid pensjonskassene og forsikringsselskapene under tilsyn av Kredittilsynet. Likevel har Statens Pensjonskasse i kraft av de forutsetningene som ligger til grunn for avtaleinngåelsen, et ansvar for oppfølging også av disse forholdene.

Kredittilsynet har i noen tilfeller gitt administrativ bistand ved denne oppfølgingen. I praksis er det ved opptak av ordninger under avtalen at finansieringen er blitt vurdert. Det må likevel være opp til Statens Pensjonskasse, eventuelt etter samråd med avtalepartene, å avgjøre hvilke krav til oppfølging en forsvarlig administrasjon av avtalen stiller.

Statens Pensjonskasse har i kraft av Overføringsavtalen også et ansvar ved opphør av pensjonsordninger, se avtalen § 11.

4.2.5 Hvilke virksomheter omfattes av Overføringsavtalen?

4.2.5.1 Fortegnelse

Tabell 4.1 nedenfor gir en oversikt over de tjenestepensjonsordningene som er knyttet til overføringavtalesystemet, og fra hvilket tidspunkt.

I oversikten er de kommuner som har sin egen pensjons *kasse*, benevnt som xx kommunale pensjonskasse. De kommuner som har sin pensjons *ordning* i et forsikringsselskap, er benevnt som yy kommunes pensjonsordning.

Tabell 4.6: Tjenestepensjonsordninger knyttet til overføringsavtalesystemet

Avtalepart:	Virkningsdato:
Akershus fylkeskommunale pensjonskasse	01.11.75
Alta kommunes pensjonsordning	01.01.98

Tabell 4.6: Tjenestepensjonsordninger knyttet til overføringsavtalesystemet

Avtalepart:	Virkningsdato:
Andebu kommunale pensjonskasse	28.12.82
Arendal kommunale pensjonskasse	27.05.91
Asker kommunes pensjonsordning	05.05.92
Bergen kommunale pensjonskasse	23.10.84
Bodø kommunale pensjonskasse	15.05.79
Buskerud fylkeskommunale pensjonskasse	20.10.77
Bærum kommunes pensjonsordning	01.01.97
Drammen kommunale pensjonskasse	17.12.80
Elverum kommunale pensjonskasse	14.11.78
Evenes kommunes pensjonsordning	01.01.00
Felles kommunal pensjonsordning ved Kommunal Landspensjonskasse	11.10.77 (04.04.74)
Flekkefjord kommunale pensjonskasse	06.07.84
Halden kommunale pensjonskasse	21.11.77
Hamarøy kommunes pensjonsordning	01.01.99
Harstad kommunes pensjonsordning	01.01.98
Harstad kirkelige fellesråd pensjonsordning	01.01.98
Haugesund kommunale pensjonskasse	19.02.79
Hitra kommunes pensjonsordning	01.01.99
Karasjok kommunes pensjonsordning	01.01.98
Kristiansand kommunale pensjonskasse	14.04.80
Kristiansund kommunes pensjonsordning	01.01.97
Kvam herads pensjonskasse	01.01.99
Kvinnherad kommunes pensjonsordning	01.01.99
Lørenskog kommunes pensjonsordning	01.01.99
Moss kommunale pensjonskasse	11.04.80
NSB Biltrafikks pensjonsordning	01.01.99
Os kommunes pensjonsordning	01.01.99
Oslo kommunale pensjonskasse	30.09.77
Oslo Sporveiers pensjonskasse, ved Oslo kommunale pensjonskasse	06.02.78
Pensjonsordningen for apoteketaten, ved Statens Pensjonskasse	06.03.96
Pensjonskasse for Skiensfjorden kommunale kraftselskap	21.08.87
Pensjonsordningen for sykehusleger, ved Kommunal Landspensjonskasse	24.11.76
Pensjonsordningen for sykepleiere, ved Kommunal Landspensjonskasse	21.11.77 (08.03.72)
Røyken kommunes pensjonsordning	01.01.97
Sandefjord kommunale pensjonskasse	02.06.80
Sandnes kommunale pensjonskasse	01.11.78
Skien kommunale pensjonskasse	30.01.79
Statens Pensjonskasse	08.03.72
Steigen kommunes pensjonsordning	01.01.99

Tabell 4.6: Tjenestepensjonsordninger knyttet til overføringsavtalesystemet

Avtalepart:	Virkningsdato:
Stokke kommunale pensjonskasse	06.07.84
Tana kommunes pensjonsordning	01.01.99
Tjeldsund kommunes pensjonsordning	01.01.00
Tromsø kommunes pensjonsordning	01.01.91
Trondheim kommunale pensjonskasse	28.01.81
Tysfjord kommunes pensjonsordning	01.01.99
Vest-Agder fylkes pensjonskasse	01.01.87
Vestfold fylkeskommunale pensjonskasse	15.09.78
Vestfold Krafts pensjonskasse	21.08.85
Vest-Telemark Kraftlags pensjonskasse	16.04.84
Vikna kommunes pensjonsordning	01.01.99
Volda kommunes pensjonsordning	01.01.99
Voss kommunes pensjonsordning	01.01.97

4.2.5.2 Nærmere om hvem som omfattes av Overføringsavtalen

Innenfor kommunal sektor vil enten en kommune/fylkeskommune, en pensjonskasse eller et livsforsikringsselskap være involvert i Overføringsavtalen.

Av livsforsikringsselskapene er det inntil i dag bare inngått avtale med pensjonsordninger i Kommunal Landspensjonskasse. KLP er et gjensidig livsforsikringsselskap, eid av kommunene.

Kommunal Landspensjonskasse administrerer flere pensjonsordninger. For tre av disse ordningene er det inngått Overføringsavtale med Statens Pensjonskasse. Det er den lovbestemte og profesjonsbaserte Pensjonsordningen for sykepleiere, som er regulert i lov av 22. juni 1962, den vedtektsbestemte og profesjonsbaserte Pensjonsordning for sykehusleger (den underordnete legeordningen opprettet i 1952, den overordnete i 1971), og den vedtektsbestemte Felles kommunal pensjonsordning, som ble opprettet 1. januar 1974. Det er ikke KLP Forsikring som er avtalepart, men de tre pensjonsordningene i KLP ved sine styrer.

Omfanget av det arbeidsmarkedet Overføringsavtalen gjelder for, vil i stor grad avgjøres av hvilke virksomheter som kan ha sin pensjonsordning i Statens Pensjonskasse og Kommunal Landspensjonskasse. Det er ikke bare statlige og kommunale virksomheter som har sluttet seg til disse to største offentlige tjenestepensjonsordningene, men også andre. Både halvoffentlige og private institusjoner som utøver offentlig virksomhet på vegne av stat og kommune, kan i dag ha tilknytning til offentlige pensjonsordninger.

Statens Pensjonskasse omfatter i første rekke de virksomheter som har obligatorisk medlemskap. Det er den rene statsforvaltningen hvor medlemskapet er hjemlet direkte i lov om Statens Pensjonskasse, og det pedagogiske personalet i det offentlige skoleverket som er medlemmer i Statens Pensjonskasse i kraft av stortingsvedtak fra 1917 og 1918.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 33 for 1993-94 om «Medlemskap i Statens Pensjonskasse» har Stortinget drøftet hvilke offentlige og private virksomheter som skal gis adgang til medlemskap i medhold av lov om Statens Pensjonskasse § 5 andre ledd første punktum, som lyder:

> «Stortinget kan bestemme at arbeidstakere i en virksomhet utenfor statsforvaltningen skal være medlemmer av Pensjonskassen og kan fastsette særlige vilkår for dette.»

Med virkning fra 1. januar 2001 er denne myndigheten lagt til departementet, i medhold av lovens § 10.

Tidligere statlige virksomheter som blir fristilt fra staten, fortsetter etter slikt innlemmelsesvedtak i mange tilfeller sin pensjonstilknytning til Statens Pensjonskasse. Dette forutsetter imidlertid i alminnelighet en fortsatt tilknytning til statsforvaltningen.

Opp gjennom årene har en rekke humanitære og ideelle organisasjoner fått medlemskap i Statens Pensjonskasse for sine tilsatte. Som enkelte offentlige virksomheter kan også disse siste være organisert som stiftelser. En rekke virksomheter innen universitets-, forsknings- og høyskolesektoren har også tilknytning til Statens Pensjonskasse.

KLPs formål er å ivareta medlemmenes behov for livs- og pensjonsforsikring. Hvem som kan være medlem (forsikringstaker) i selskapet, er fastlagt gjennom KLPs vedtekter og konsesjon. I utgangspunktet kan selskapet drive forsikringsvirksomhet etter forsikringsklasse I uten begrensninger, se forskrift av 18. september 1995 nr. 797 om inndeling i forsikringsklasser som grunnlag for konsesjon.

Deltakelse i KLP's fellesordninger (Felles kommunal pensjonsordning og Pensjonsordningen for sykehusleger) er imidlertid forbeholdt medlemmer som er kommuner, fylkeskommuner, foretak, selvstendige virksomheter, institusjoner eller organisasjoner hvor kommuner eller fylkeskommuner har en majoritetsinteresse (som er satt til 50 prosent av både eierandelen og stemmerettighetene eller tilsvarende interesse i forhold til virksomhetens, institusjonens eller organisasjonens formål).

Med godkjenning av Kredittilsynet har Felles kommunal pensjonsordning overtatt kollektiv pensjonsforsikring for andre virksomheter som ligger under det offentlige virksomhetsområdet og som det offentlige hadde måttet drive om virksomheten ikke hadde eksistert. Likeså er virksomheter som følger det kommunale tariff- og avtaleverk hittil blitt tatt opp i Felles kommunal pensjonsordning i KLP. Omfanget av andre medlemmer enn dem som er beskrevet, er likevel begrenset slik at de til sammen ikke kan ha en premiereserve som utgjør mer enn 10 prosent av de totale premiereserver i selskapet.

Deltakelse i den lovbestemte Pensjonsordningen for sykepleiere i KLP er i prinsippet uavhengig av arbeidsgivers status. Det er likevel bare en ubetydelig andel av sykepleierne i ordningen som har andre arbeidsgivere enn kommuner og fylkeskommuner.

I forhold til Overføringsavtalen er det bare deltakelse i fellesordningene som er av interesse, likevel med unntak for folkevalgte i kommuner/fylkeskommuner.

En rekke kommuner har opprettet egne kommunale pensjonskasser for sin virksomhet. I slike tilfeller er det inngått Overføringsavtale med den kommunale pensjonskassen. Statens Pensjonskasse har i tillegg inngått avtale med tre pensjonskasser for kommunale kraftselskap, som tidligere hadde opprettet egne kommunale pensjonskasser.

Fra 1990 ble det i praksis åpnet for at kommuner som hadde sin pensjonsforsikring i et livsforsikringsselskap, også kunne bli omfattet av Overføringsavtalen. I slike tilfeller ble det ikke inngått avtale med det enkelte forsikringsselskap, men med kommunen selv.

Noe av årsaken til at kommunen og ikke forsikringsselskapet her er part, er at det mellom kommunen som arbeidsgiver og de kommunalt ansatte gjelder pensjonsvedtekter (tariffavtale) som angir hva den enkelte ansatte er forsikret for, mens det mellom kommunen som forsikringstaker og forsikringsselskapet ligger en separat forsikringsavtale til grunn. Disse to avtalesettene er ofte ikke fullt ut sammenfallende, siden alle elementene i avtalen mellom kommunen og de ansatte ikke er forsikringsbare i forsikringsselskapet. Det er dermed funnet mest hensiktsmessig og riktig at kommunen blir part i avtalen. Det blir dermed kommunen som har det fulle pensjonsansvaret, og som i egenskap av avtalepart blir direkte ansvarlig overfor de andre avtalepartene i Overføringsavtalen.

Dette innebærer at forsikringsselskapene ikke dekker hele pensjonsansvaret. Årsaken er at et forsikringsselskap ikke vil kunne innestå for alle forpliktelsene etter Overføringsavtalen.

4.3 Grunnleggende betingelser for tilknytning til Overføringsavtalen

4.3.1 Innledning

Man kan si at betingelsene for opptak i Overføringsavtalen dels knytter seg til rene opptaksbetingelser, og dels til betingelser som gjør at pensjonsordningene kan betegnes som offentlige. Til dels vil disse to formene for betingelser flyte over i hverandre.

I forbindelse med vurderingen av opptak av Tromsø kommunes pensjonsordning i Overføringsavtalen, siteres det her fra et sentralt brev fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet av 13. juli 1988:

> «Tjenestepensjonsordninger i den private og den offentlige sektor har etter folketrygdens innførelse utviklet seg forskjellig. I den offentlige sektor er det etablert et bruttosystem som garanterer et totalnivå i pensjon bestående av de samlede pensjonsytelser fra folketrygden og tjenestepensjon. Dette nivå skal opprettholdes uavhengig av utviklingen i folketrygden. Det er tjenestepensjonen som bærer risikoen for det samlede nivå. I den private sektor arbeider man med et netto system som sikrer et netto tillegg til en antatt folketrygd.
>
> Statens Pensjonskasse og KLP og de kommunale pensjonskasser har i sine vedtekter ensartede regler for pensjonsberegning, blant annet gjennom:
>
> 1. et bruttosystem med samordning
> 2. regulering av løpende pensjoner
> 3. fastsettelse og regulering av oppsatte rettigheter
> 4. et felles system med særaldersgrenser.

I staten er disse pensjonsrettigheter sikret gjennom statsgaranti. I den kommunale sektor er det gjennom forskrifter krevet at det skal være fondsmessig dekning for de forpliktelser pensjonsordningen har overfor medlemmene i henhold til vedtektene. Gjennom forsikringstekniske oppgjør følger Kredittilsynet opp at denne dekning overholdes.

Lov om Statens Pensjonskasse § 46 gir hjemmel for å inngå gjensidighetsavtale mellom Statens Pensjonskasse på den ene siden og en annen pensjonsinnretning eller en kommune om overføring av medlemmer og pensjonister. Denne bestemmelsen gir ikke departementet eller pensjonskassenes styre noen hjemmel til å godkjenne eller nekte å godkjenne noen overføringsavtale mellom andre pensjonsinnretninger eller kommuner innbyrdes. Departementet vil for sin del anse staten forpliktet til å inngå slik avtale når visse minimumskrav er tilfredsstillet. Departementet anser det nødvendig at den annen part yter en bruttopensjon av noenlunde samme kvalitet som Statens Pensjonskasse yter og viser i denne sammenheng til de gjeldende samordningsregler som bl.a. kan innebære at statspensjonen blir en nullpensjon.

Lovens § 46 første ledd, siste setning, må videre forplikte partene til å beregne oppsatte pensjoner på samme måte. Dette må igjen innebære at tjenestetidsberegning må skje i hovedsak etter sammenfallende regler.

Departementet ser det videre som en forutsetning at partene i en slik overføringsavtale er forpliktet til en i hovedsak sammenfallende reguleringsordning. Hvis en pensjonsordning bare delvis kan tilfredsstille disse krav, må i tilfelle kommunen sørge for differansen.

Den tilleggsytelse det her er tale om, må sikres etter kravene i Sosialdepartementets forskrifter av 25. april 1975, se særlig § 4 følgende.

For å oppsummere: Følgende krav må tilfredsstilles om departementet skal kunne godkjenne overføringsavtale:

1. Pensjonsordningen må være en bruttoordning
2. Alle deler av pensjonsforpliktelsene må være sikret slik Sosialdepartementets forskrifter krever, d.v.s. fondsdekning.
3. Pensjonen må reguleres på samme tid og på samme måte som i Statens Pensjonskasse.
4. Oppsatte pensjoner beregnes på samme måte som i Statens Pensjonskasse.
5. Pensjonsordningens ytelser må være likeverdige med statens.»

4.3.2 Nærmere om opptaksbetingelser

4.3.2.1 «Evighetsperspektivet» - fondsoppbygging

Pensjonsforpliktelser må ses i et meget langsiktig perspektiv. Dette kan illustreres ved at pensjonsrettigheter som skal utbetales for en person som opptjener disse som 25-åring, kan komme til utbetaling over 40 år senere som en alderspensjon, og enda senere som en enke-/enkemannspensjon. Av denne grunn kan man hevde at slike rettigheter må ses i et «evighetsperspektiv».

Ytelsene fra Statens Pensjonskasse er regulert i lov om Statens Pensjonskasse av 28. juli 1949 nr. 26. Statens Pensjonskasse bygger på utligningssystemet, «pay-as-you-go-systemet», og har ingen fondsoppbygging for rettigheter som er tjent opp etter 1. juli 1948. Staten garanterer for at pensjonsfor-

pliktelsene blir dekket. Denne statsgarantien framkommer av lov om Statens Pensjonskasse § 1.

I kommunal sektor er rammebetingelsene for tjenestepensjonsordningene gitt dels i forskrift om kommunale pensjonsordninger i medhold av kommuneloven § 24 nr. 4, og dels i forsikringslovgivningen, supplert med forskrifter. Forskriftene sier blant annet at en kommunal pensjonsordning ikke kan ha bedre pensjonsytelser enn lov om Statens Pensjonskasse. Aldersgrensene må ikke være lavere enn dem som er fastsatt for tilsvarende stillinger i staten etter lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn med flere av 21. desember 1956.

De kommunale kassene og livselskapene skal i utgangspunktet ha en premiereserve som dekker de framtidige pensjonsforpliktelsene. En eventuell underdekning må være avklart, og det må da foreligge en plan for innarbeiding av underdekningen, se forsikringsvirksomhetsloven § 8–2. Kommunale pensjonsordninger i livselskaper er underlagt Kredittilsynets kontroll. For kommunale pensjonskasser har Kredittilsynet i tillegg et godkjennelsesansvar. I dag vil pensjonskassenes vedtekter ligge innenfor rammer trukket opp i standardvedtekter. Vedtektene skal forelegges Kredittilsynet.

Ved vurderingen av om en ny virksomhet skal opptas i Overføringsavtalen, foretas det en undersøkelse av dekningsnivået for kommunens/virksomhetens pensjonsordning. Her vil det være tale om å klarlegge en eventuell underdekning. Det vil da foretas en sammenlikning mellom den dekningen som den forsikrede ordningen har, og en beregnet full fondsdekning for en kommunal pensjonsordning som følger lov om Statens Pensjonskasse og standardvedtektene for kommunale pensjonskasser fullt ut. En eventuell underdekning skal bringes til opphør innenfor en gitt plan og tidsramme. Alternativt kan det foretas avsetning av ekstra midler i et eget premiefond.

Etter at alle kommunale arbeidstakere nå er medlemmer av pensjonsordninger som er tilsluttet Overføringsavtalen, vil nye avtaleparter enten bygge videre på pensjonsrettigheter og premiereserver som er flyttet fra en annen pensjonsordning under avtalen, eller utelukkende forsikre framtidig opptjening av rettigheter. Den underdekningen en ordning måtte ha, vil derfor allerede være gjort rede for. Det er særlig enkelte kommunale pensjonskasser som har en underdekning, men også enkelte kommuners pensjonsordninger i private forsikringsselskap. I tillegg er det utfordringer knyttet til økt uttak av uførepensjon og opphevelsen av knekkpunktet fra 1. mai 2000. At all inntekt nå er pensjonsgivende opp til 12 G, gir et samlet fiansieringsbehov i avtalesystemet på 1 250 millioner kroner i tillegg til økte AFP-utgifter mellom 65 og 67 år.

4.3.2.2 Gjensidighetsprinsippet

Tilslutning til avtalen forutsetter at både de nåværende ansatte og alle tidligere ansatte i kommunen/annen virksomhet blir omfattet. I den grad tidligere ansatte har vært omfattet av andre og dårligere vedtekter enn dem som ligger til grunn for dagens medlemmer, har Statens Pensjonskasse gjennomgående krevd at også disse gamle rettighetene bringes opp til dagens nivå. Statens Pensjonskasse har fraveket prinsippet i to tilfeller: Bergen kommunale pensjonskasse (som senere har korrigert dette), og Asker kommunes pensjonsor-

dning, som har unntatt fripoliser før 12. mai 1992. Asker kommune har uttrykkelig motsatt seg å inkludere arbeidstakere i kommunen som er fratrådt før mai 1992 i Overføringsavtalen.

4.3.2.3 Prinsippet/forutsetningen om lik regulering av pensjonsordningene

Lov om Statens Pensjonskasse § 42 lyder:

> «Dersom Stortinget forhøyer lønningene til statens arbeidstakere eller bevilger tillegg til disse, skal spørsmålet om å forhøye pensjonene eller bevilge tillegg til disse legges frem for Stortinget. Bestemmelsene gjelder tilsvarende dersom lønningene eller tidligere bevilgede tillegg til disse settes ned.»

Av dette følger at partene er forpliktet til å regulere rettighetene på samme måte, men at prinsippet om G-regulering er en politisk, og ikke en rettslig forutsetning. Medlemmene har antakelig ikke et rettslig krav på å få sine pensjoner regulert.

I forarbeidene til folketrygdloven fra 1966 ble det prinsipielt uttrykt at grunnbeløpet skulle reguleres ved endringer i det alminnelige lønnsnivå. Grunnbeløpet skulle for det første justeres for endringer i prisnivået, målt ved konsumprisindeksen. For det andre skulle det reguleres med sikte på å gi pensjonistene deres andel av den alminnelige velstandsøkningen. Disse retningslinjene er senere justert. I henhold til de gjeldende retningslinjer – vedtatt av Stortinget 23. mai 1991 – har man forlatt skillet mellom kompensasjon for prisutvikling og velstandstillegg. I stedet uttrykkes det:

> «Siktemålet for reguleringa skal vera å gi pensjonister med folketrygdpensjon ei inntektsutvikling om lag på linje med venta utvikling for yrkesaktive og i tråd med dei prinsipp og mål som er lagt til grunn for gjennomføringa av det inntektspolitiske opplegg ellers.»

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1999-2000 (for Arbeids- og administrasjonsdepartementet) er retningslinjene for regulering av grunnbeløpet fra 1991 blitt supplert med følgende:

> «Venta inntekstutvikling for yrkesaktive blir fastsett med utgangspunkt i inntektsoppgjera for offentleg tilsette og LO/NHO-oppgjeret. Det skal følgje med eit bakgrunnsmateriale som viser kva tal forventa inntektsutvikling for yrkesaktive er basert på, og andre tilhøve som har hatt innverknad på fastlegginga av grunnbeløpet. Materialet skal også vise korleis inntektsutviklinga har vore for yrkesaktive og pensjonistar i dei seinare åra. Oversikt over utviklinga for yrkesaktive i LO/NHO-området og for offentlege tilsette og for gruppa lønnstakarar i alt baserast mellom anna på materiale om lønnsutviklinga frå Det tekniske berekningsutvaIet for inntektsoppgjera.»

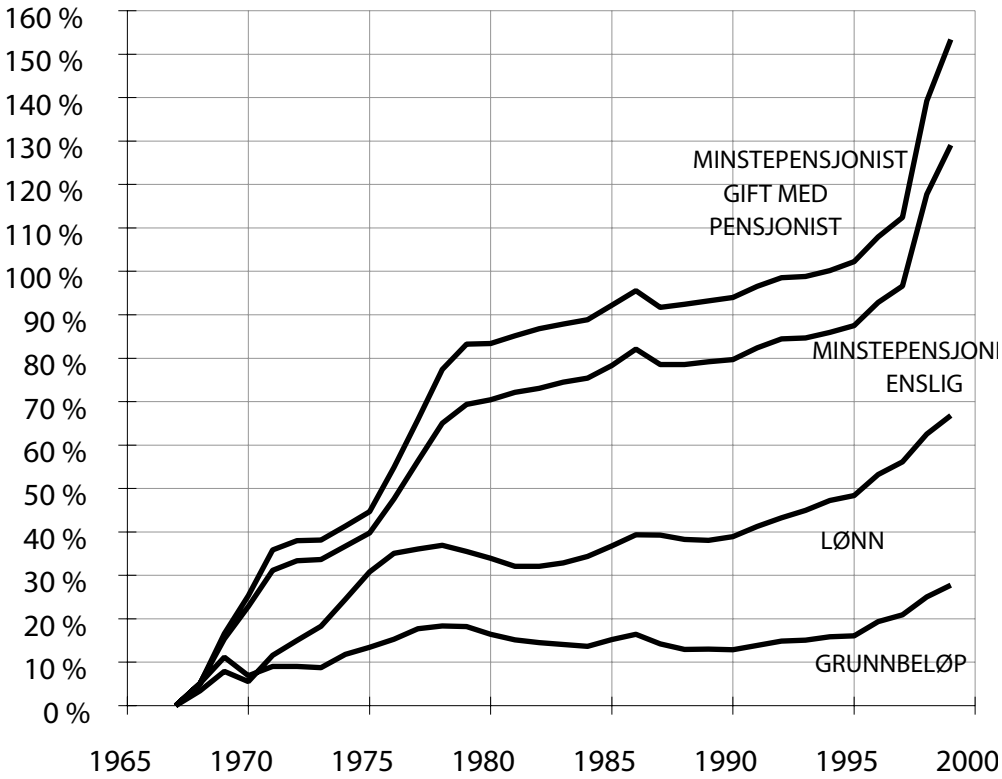
Dette innebærer at en vurdering av lønnsutvklingen blant annet skal basere seg på gjennomsnittlig årslønnsvekst for alle grupper under ett.

Fram til 1986 ble pensjoner fra offentlige pensjonsordninger regulert tilsvarende regulering av lønnstrinn på statens lønnsregulativ (lønnsreguleringsprinsippet). Dette innebar at den som for eksempel fratrådte i lønnstrinn 40, fikk samme regulering av sitt pensjonsgrunnlag etter dette lønnstrinnet som

den som fortsatt stod i stilling i lønnstrinn 40. Pensjonistene fikk imidlertid ikke med seg den økningen i lønnen som ansatte fikk i form av justerings- og normeringsopprykk, som innebar at lønnen ble flyttet fra et lønnstrinn til et høyere lønnstrinn.

De offentlige tjenestepensjonsordningene gikk over til et G-reguleringsprinsipp i 1986. Det vises her til NOU 1985: 8 om «Reguleringsprinsipper i offentlige tjenestepensjonsordninger» og til Stortingsmelding nr. 29 for 1985–86 «Om regulering av pensjoner i Statens Pensjonskasse». Dette innebærer at pensjonsgrunnlaget for dem som fratrer, reguleres med den økningen som grunnbeløpet får ved hvert reguleringstidspunkt, som normalt er 1. mai hvert år.

Grunnbeløpet har i noen perioder blitt underregulert, i andre perioder overregulert sammenliknet med lønns- og prisutviklingen i samfunnet. Over tid har det imidlertid vist seg at det ikke er blitt kompensert for den gjennomsnittlige lønnsutviklingen. Figur 4.1 illustrerer dette



Figur 4.1 Økning i realverdi av minstepensjon, lønn og grunnbeløp 1967–1999
(I samme periode er riktignok særtilleggssatsen øket fra 7 prosent i 1969 til ca 80 prosent i 1999. I minstepensjonen inngår særtillegget.)

I NOU 1990: 8 om «Regulering av folketrygdens grunnbeløp» ble spørsmålet om indeksering av grunnbeløpet utredet. Regjeringen gikk den gang mot dette fordi reguleringen måtte ses i sammenheng med det økonomiske opplegget for øvrig og de retningslinjer som ble lagt til grunn for gjen-

nomføringen av inntektsoppgjørene. I stedet gikk Regjeringen inn for en fortsatt konkret vurdering hvert år, tilknyttet reguleringstidspunktet per 1. mai. Reguleringen skal fortsatt drøftes med pensjonistenes organisasjoner på forhånd.

Slik dette reguleringsprinsippet praktiseres i offentlig sektor, omfatter det både dem som går umiddelbart over fra stilling til pensjon og dem som fratrer før vedkommende får rett til utbetalt pensjon (med oppsatt pensjonsrett). Dette følger av lov om Statens Pensjonskasse § 15 fjerde ledd. De som får pensjon i dag på grunnlag av oppsatte rettigheter knyttet til en fratreden før 1986, får først lønnstrinnsregulert grunnlaget fram til 1985 og deretter G-regulert det fra 1986.

Uavhengig av hvilket reguleringsprinsipp som til en hver tid er gjeldende, er Overføringsavtalen knyttet til den forutsetningen at det må foreligge en felles regulering av pensjonene i ordningene under avtalen. I så måte kan man derfor si at dette prinsippet følger av gjensidighetsprinsippet som er nevnt foran. Dette prinsippet er en forutsetning for at man kan si at pensjonene har samme nivå og utvikling uansett hvilken ordning som er den siste. I tillegg er en felles reguleringen forutsetning for et felles refusjonssystem mellom pensjonsordningene.

4.3.2.4 Prinsippet om pensjonsdekning på 66 prosent for egenpensjon

Gjennom regelverket er det åpnet for ulike pensjonsprodukter med ulik pensjonsdekningsgrad. I offentlig sektor danner pensjonsdekningsgraden i Statens Pensjonskasse norm for de kommunale pensjonsordninger og for andre ordninger som søker tilslutning til Overføringsavtalen.

Pensjonsdekningsgraden i Statens Pensjonskasse for egenpensjon er 66 prosent av bruttolønnen eller pensjonsgrunnlaget, som normalt er lønnen siste måned før pensjonering. Denne dekningsgraden knytter seg til alders- og uførepensjoner.

Fram til 1. mai 2000 ble det godskrevet 66 prosent pensjon opp til et grunnlagsbeløp som tilsvarte 8 ganger grunnbeløpet i folketrygden. For den delen av grunnlaget som lå mellom 8 og 12 ganger grunnbeløpet i folketrygden, ble det kompensert med 1/3 av 66 prosent, det vil si 22 prosent.

Fra 1. mai 2000 er det såkalte knekkpunktet på 8 G bortfalt på den måten at det ytes 66 prosent helt opp til et beløp tilsvarende 12 G.

For den del av lønnen som måtte overstige 12 ganger grunnbeløpet, gis ingen pensjonsdekning. Dette taket ligger fast for all pensjonsdekning som omfattes av offentlige og private pensjonsordninger med skattefradrag for den premie som arbeidsgiver betaler til pensjonsordningen.

To pensjonsordninger avviker i dag fra denne dekningsgraden. Det er Oslo kommunale pensjonskasse og Oslo Sporveiers pensjonskasse, som begge har en pensjonsdekningsgrad på 70 prosent. Et tilsvarende avvik i en pensjonsordning ville neppe ha blitt akseptert for en ny avtalepart under Overføringsavtalen i dag. Avviket var historisk betinget da avtalene med Oslo kommunale pensjonskasse og Oslo Sporveiers pensjonskasse ble inngått.

4.3.2.5 Bruttopensjonsprinsippet

Dagens pensjonsordninger i offentlig sektor baserer seg på bruttoordninger. I en bruttoordning er samlet tjenestepensjon og folketrygd bestemt til en fast prosent av pensjonsgrunnlaget. Tilpasningen til folketrygdens ytelser skjer ved at det blir gjort samordningsfradrag i tjenestepensjonen for pensjon og liknende fra folketrygden.

Til sammenlikning har en nettoordning ytelser som forutsettes å ligge på toppen av en folketrygd. Da unngår man beregning av et samordningsfradrag for den ytelsen som faktisk kommer til utbetaling fra folketrygden. Man samordner i stedet tjenestepensjonen med en forventet pensjon fra folketrygden. Dette beregnede fradraget gjøres på det tidspunktet pensjonen tjenes opp.

Gjennom bruttoprinsippet er man garantert en samlet pensjon som står i forhold til den lønnsinntekten som ligger til grunn for pensjoneringen, det vil si lønnen på sluttidspunktet. Dette betyr at man for alders- og uførepensjoner er garantert 66 prosent av sluttlønnen ved fullt opptjent tjenestepensjon, enten det utbetales både tjenestepensjon og folketrygd, eller det bare kommer tjenestepensjon til utbetaling.

Bruttosystemet innebærer på den ene siden at det gjøres fradrag for de samordningspliktige ytelser som faktisk kommer til utbetaling. På den andre siden innebærer systemet at i den utstrekning det ikke utbetales pensjon fra folketrygden, sikres medlemmet 66 prosent av sin tidligere lønn i pensjon.

I utgangspunktet kompenserer folketrygden og de offentlige tjenestepensjonsordningene for bortfallet av omtrent de samme inntektene. Bruttopensjonsprinsippet har betydning i særlig tre situasjoner:

1. Folketrygden forsikrer ikke medlemmet mot det aktuelle inntektsbortfallet. Eksempler på dette er arbeidstakere som fratrer ved en aldersgrense som er lavere enn 67 år, eller arbeidstakere som fratrer med mindre enn 50 prosent uførepensjon. Et tredje eksempel er enkepensjon etter mindre enn fem års ekteskap. I disse tilfellene kommer tjenestepensjonen til utbetaling alene. Man er utenfor folketrygdens dekningsområde.
2. Reglene for opptjening av rettigheter er andre i tjenestepensjonsordningen enn i folketrygden. Blant annet er full opptjeningstid vanligvis 30 år i tjenestepensjonsordningen, mens den er 40 år i folketrygden. En arbeidstaker med mellom 30 og 40 års yrkesaktivitet får full tjenestepensjon, til tross for at han ikke har tjent opp full folketrygdpensjon. Dette kaller vi *den individuelle bruttogarantien.* Bruttosystemet sikrer medlemmet innenfor visse grenser mot manglende opptjening i folketrygden.
3. Det tredje elementet i bruttogarantien er den garantien som gis mot framtidige endringer i folketrygdens regelverk. Siden retten til tjenestepensjon i tillegg til å være lovfestet er sikret gjennom medlemmets individuelle arbeidskontrakt, har lovgiver begrenset adgang til å gjøre inngrep i:
    1. løpende pensjonsytelser,
    2. opptjente rettigheter, og også
    3. retten til fortsatt å være forsikret på de avtalte vilkår.

Det er også begrensninger i lovgivers adgang til å gjøre inngrep i opptjente pensjonsrettigheter i folketrygden, men Stortinget har større mulighet til å

endre på disse reglene enn på pensjonsreglene i lov om Statens Pensjonskasse, se Rt. 1996, s. 1415 og 1480.

Gjennom Overføringsavtalen konserveres også dette regelverket i de tariffestede pensjonsordningene i kommunal sektor. Dette innebærer at arbeidstakerne kan stole på at de vil motta en samlet pensjon av en viss størrelse, 66 prosent av lønn ved fratreden, også etter at det er gjennomført endringer i folketrygdens regelverk. Dette kalles *regelverksgarantien.*

I et bruttosystem vil tjenestepensjonen dekke opp for den nedgang som måtte skje i folketrygdens ytelsesnivå. Tilsvarende vil tjenestepensjonen bli redusert hvis folketrygdens ytelsesnivå skulle heves, som det skjedde ved økningen av minstepensjonen med 12 000 kroner i 1998. Den vesentligste økningen skjedde da ved en økning i særtilleggssatsen, mens resten ble gitt ved reguleringen av grunnbeløpet.

Ved lov av 7. juli 2000 om endring i lov om Statens Pensjonskasse og enkelte andre lover er det nå vedtatt et nettosystem for enke-/enkemannspensjoner (med 9 prosent pensjon) og barnepensjoner (med 15 prosent pensjon). Disse endringene innebærer at de andre pensjonsordningene i avtalesystemet må endre sine regler tilsvarende. Administrasjonssystemene må tilpasses et bruttosystem for egenpensjoner og et nettosystem for familiepensjoner.

4.3.2.6 Andre prinsipper

Det er flere prinsipper eller forutsetninger som ligger til grunn for Overføringsavtalen enn dem som er nevnt ovenfor:

Et identisk regelverk

Det må blant annet foreligge et tilnærmelsesvist identisk regelverk. Som nevnt er regelverket i kommunal sektor utviklet etter mønster av reglene i lov om Statens Pensjonskasse. Regelverksutvikling skjer i praksis i et samarbeid mellom statlig og kommunal sektor. Det kan imidlertid være individuelle forskjeller, selv om disse forskjellene i det siste er blitt vesentlig mindre. Dette skyldes også at Kredittilsynets standardvedtekter for kommunale pensjonskasser er tilpasset vedtektene for Fellesordningen i KLP.

En samlet pensjonsplan

Det må videre foreligge en samlet pensjonsplan som består av både alders-, uføre- og etterlattepensjon.

I dagens situasjon med opptak av kommuner som er forpliktet til å følge standardvedtektene i kommunal sektor, vil det meste ligge til rette for at Overføringsavtale kan inngås uten pålegg av noen art.

I en situasjon hvor virksomheter som ikke er bundet av standardvedtektene i kommunal sektor eller av tariffkrav på pensjonsområdet, søker om opptak i avtalen, vil man i større grad kunne støte på forhold som trenger nærmere avklaring/korrigering før avtale kan inngås.

Dette er imidlertid ikke en ny situasjon. Statens Pensjonskasse har lenge hatt medlemmer tilsatt i foretak som er organisert innenfor flere forskjellige

hovedtariffområder. I pensjonsspørsmål vil disse virksomhetene ha begrenset valgfrihet så lenge de velger å bli i Statens Pensjonskasse.

Pensjonsordningen må kvalifisere til inntektsfradrag

For at en arbeidsgiver skal ha rett til skattefradrag for innbetalt pensjonspremie, må han ha sin pensjonsordning enten i henhold til lov om foretakspensjon eller i henhold til en offentlig pensjonsordning. Dette siste gjelder pensjonsordningene i Statens Pensjonskasse og andre lovpålagte pensjonsordninger, samt kommunale pensjonskasser og offentlige pensjonsordninger i forsikringsselskap.

4.3.2.7 Avvik fra lov om Statens Pensjonskasse eller standardvedtektene

I praksis ser man på standardvedtektene for kommunale pensjonsordninger som identiske med reglene i lov om Statens Pensjonskasse, selv om det er en rekke små ulikheter i vilkårene.

Dersom en ordning på enkeltområder har vesentlig bedre vilkår enn i Statens Pensjonskasse eller standardvedtektene, kan man akseptere tilslutning til Overføringsavtalen, men uten å gi de avvikende vilkårene virkning i avtalesammenheng.

Som eksempel kan nevnes særordninger som gir utbetaling av oppsatt pensjonsrett fra aldersgrense 60 år, mens avtalen forutsetter utbetaling først fra 65 år. Da vil refusjon fra en tidligere ordning først ytes fra 65 år. Noen ordninger kan i særlige tilfeller innvilge barnepensjon ut over 21 år. I slike tilfeller vil refusjon ytes til den utbetalende ordningen etter avtalen fram til 21 år, men ikke lenger. En ordning har i særlige tilfeller gitt adgang til å innvilge etterlattepensjon til samboere. I slike tilfeller vil Overføringsavtalen ikke gis anvendelse.

Disse spørsmålene søkes avklart i forbindelse med avtaleinngåelsen. Det er et siktemål i størst mulig utstrekning å unngå slike særordninger, men de kan ikke alltid avvikles uten videre.

Mindre avvik er etter en konkret vurdering blitt akseptert også med virkning for de øvrige avtaleparter, slik at avtalen gis anvendelse og refusjon ytes til den utbetalende pensjonsordningen. Hvis det oppstår tvil om et vilkår skal aksepteres under Overføringsavtalen, kan Statens Pensjonskasse rådføre seg med de andre sentrale aktørene, som KLP og DSKP.

4.3.2.8 Aktuelle problemer ved flytting av pensjonsordninger

Ved overgang fra en pensjonsleverandør til en annen for hele virksomheten oppstår ulike spørsmål, avhengig av hvilken pensjonsleverandør man flytter fra og hvilken man flytter til.

Der hvor hele bestanden av aktive, oppsatte og pensjonerte flytter over til den nye leverandøren, er saken uproblematisk. I de tilfeller deler av bestanden av løpende pensjoner blir tilbake i den gamle ordningen, er det viktig å legge merke til at Overføringsavtalen kommer inn i to sammenhenger; dels i forhold til dem som har gått over til den nye leverandøren, og dels ved opprettholdelse av den gamle avtalen for dem som blir tilbake i den gamle ordningen. Det blir

da også et ansvar for virksomheten å oppfylle kravene som Overføringsavtalen setter til dem som blir igjen i den gamle ordningen. Dette innebærer for det første at tidligere oppsatte rettigheter ikke kan omgjøres til fripoliser. For det andre innebærer dette at virksomheten fortsatt har et ansvar for å regulere pensjoner og oppsatte rettigheter på samme måte som i Statens Pensjonskasse.

Dette medfører at virksomheter som i dag er tilsluttet Overføringsavtalen og nye som blir tilsluttet den, påtar seg et meget langsiktig pensjonsansvar for de personer som ansettes, og som dermed blir omfattet av Overføringsavtalen.

4.4 Hvordan Overføringsavtalen har fungert

4.4.1 Innledning

Etter at Overføringsavtalen har eksistert i nesten 30 år, kan man oppsummere hvordan den har fungert i forhold til de intensjoner man hadde fra starten.

Avtalen har fått et betydelig omfang. I 1998 ble det utbetalt pensjon til ca. 25 000 pensjonister under Overføringsavtalen. Samlet pensjon som refunderes til de utbetalende pensjonsordningene utgjorde i det samme året over 400 millioner kroner, i gjennomsnitt 16 000 kroner per pensjonist. Det er naturlig å se på hvordan avtalen fungerer for medlemmene/pensjonistene, for arbeidsgiverne og for pensjonsinnretningene.

Opptjente rettigheter kan delvis knytte seg til suksessive tjenesteforhold, men også til parallelle tjenesteforhold.

Regelverkene for pensjon i statlig og kommunal sektor har stort sett nærmet seg hverandre i den perioden Overføringsavtalen har virket.

4.4.2 Medlemmenes forhold

Medlemmene vil motta pensjon fra den siste pensjonsordningen som om all offentlig tjeneste var omfattet av denne. Dette betyr at:

1. Samlet pensjon blir beregnet etter lønnsnivået ved endelig fratreden. Uten avtalen ville oppsatte pensjonsrettigheter blitt beregnet og utbetalt fra tidligere ordninger etter lønnsnivået ved fratreden i disse stillingene. En analyse Statens Pensjonskasse har gjort av de alderspensjonister som mottar pensjon under avtalen, viser at 73 prosent av pensjonistene har hatt en reallønnsoppgang (definert som mer enn en G-regulering) etter stillingsskiftet og følgelig fått høyere pensjon enn de ville ha fått etter samordningsloven.
2. Kortere ansettelsesforhold på under tre år blir medregnet som pensjonsgivende tid, hvilket de ikke ville blitt uten avtalen. Dette berører mange mennesker. I dag har Statens Pensjonskasse alene ca. 250 000 fratrådte medlemmer og nær 60 000 av disse har mindre enn tre års medlemskap. Korteste tjenestetid i en ordning som det tas hensyn til, er likevel seks måneder.
3. Det oppstår ikke nye karensproblemer i forhold til uføre- eller dødsfallsrisiko ved skifte av stilling, etter som slike saker blir behandlet som om all opptjening har skjedd i en ordning. Normalt blir en person innhentet av karensregler hvis vedkommende blir syk innen to år etter tilsettingen, når vedkommende visste om sykdommen eller svakeligheten på til-

settingstidspunktet.

4. Ved vurderingen av om en person kan fratre inntil tre år før aldersgrensen, kommer 85-års-regelen inn i bildet. Hvis vedkommendes alder og den tjenestetiden som er opptjent utgjør 85 år eller mer, kan vedkommende fratre. I denne beregningen tas det hensyn til tid i begge ordningene.
5. Full opptjeningstid under Overføringsavtalen er vanligvis 30 år. Uten avtalen ville opptjeningstiden i et tidligere arbeidsforhold som er fratrådt med oppsatt pensjonsrett normalt være 40 år. Ved to arbeidsforhold som begge var 15 år, vil man i dag oppnå full opptjeningstid. Uten Overføringsavtalen ville det blitt 15/40 i første pensjonsordning og 15/30 i siste. Dette ville gi 37,5 prosent av full pensjon før samordning i første ordning og 50 prosent i siste.

I Statens Pensjonskasse er det gjennomført en undersøkelse av hvilken økonomisk betydning avtalen har for pensjonistene. Det har vist seg vanskelig å sette tall på punktene 2 til 4 ovenfor, men det er gjennomført beregninger av fordelen ved at pensjon for all tjenestetid beregnes av sluttlønnen. Beregningene er bare gjennomført for bruttopensjonen, ettersom samordningsberegningene i mindre grad påvirkes av avtalen. Det vises her til eksemplene inntatt foran i kap 4.2.3.

4.4.3 Arbeidsgivers forhold

For arbeidsgiverne har avtalen fått den konsekvensen at disse må dekke den pensjonsøkningen arbeidstakerne får på grunn av avtalen. Etter dagens refusjonssystem (se nedenfor) innebærer dette at siste arbeidsgiver (pensjonsordning) bærer de økonomiske kostnadene knyttet til at vedkommende får løftet grunnlaget fra første ordning opp til pensjonsgrunnlaget i siste ordning, det vil si en effekt av karriereutviklingen med hensyn til lønnen. Dette forholdet omtales senere.

Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor har vært ansett som et gode, og har antakelig lettet mobiliteten i arbeidsmarkedet innen offentlig sektor. Det foreligger imidlertid ingen undersøkelser av dette. Det har i liten grad vært motstand mot endret funksjonsfordeling mellom stat, kommune og fylkeskommune i offentlig sektor (med unntak for det pedagogiske personalets vedkommende). Det er grunn til å tro at Overføringsavtalen har bidratt til dette.

4.4.4 Overføringen mellom pensjonsordningene

Overfor pensjonistene framstår den opptjente pensjonen som om den kommer fra én ordning. Dette gjennomføres ved en avregningsoperasjon mellom pensjonsordningene på pensjoneringstidspunktet.

Pensjonene i de to ordningene beregnes i utgangspunktet på samme måte. Følgende skjer når en person som omfattes av avtalen, blir pensjonist:

1. Når det er kjent at en person har hatt medlemskap i en eller flere tidligere pensjonsordninger under Overføringsavtalen, sender den siste ordningen en forespørsel til de tidligere pensjonsordningene. Disse svarer med opplysninger om medlemstid og pensjonsgrunnlag.
2. Den siste ordningen beregner pensjonen etter sine regler på basis av samlet tjenestetid, begrenset til full pensjon (30/30). Deretter foretas samord-

ningen med folketrygden. Endelig utbetales den samlede pensjonen til pensjonisten.

3. Den siste og nå utbetalende ordningen gir opplysninger som vedrører samordningen til den refunderende ordningen.
4. Den refunderende ordningen beregner sin andel av bruttopensjonen basert på:
   a) pensjonsgrunnlaget i egen ordning, G-regulert fram til pensjoneringstidspunktet,
   b) tjenestetiden i egen ordning i forhold til en nevner på;
      i. 30 år, når samlet tid er 30 år eller kortere,
      ii. samlet faktisk tjenestetid, når den samlede tjenestetiden er lenger enn 30 år

   c) deltidsprosenten i egen ordning.

5. Deretter beregnes den refunderende ordningens andel av samordningsfradraget i folketrygden basert på grunnlag av et beregnet sluttpoengtall ved endelig fratreden i den utbetalende ordningen.
6. Den refunderende ordningen overfører «refusjonspensjonen», det vil si det den ene ordningen skylder den andre, til den utbetalende ordningen. Dette skal skje månedlig.

4.5 Oppsummering og vurdering

Overføringsavtalen mellom de offentlige tjenestepensjonsordningene innebærer at:

1. Den samlede pensjonen utbetales fra den siste pensjonsordningen som en arbeidstaker er medlem av
2. Pensjonene utbetales samlet
3. Pensjonene utbetales fra det tidspunktet arbeidsinntekten opphører
4. De forskjellige risikodekninger opprettholdes og fordeles. Dette gjelder retten til familiepensjon, og særlig retten til uførepensjon.

Koordinering av rettigheter er ønskelig, både når enkeltpersoner beveger seg i et arbeidsmarked, og når virksomheter flytter sin pensjonsordning. Mange problemstillinger er sammenfallende når enkeltpersoner og virksomheter skifter pensjonsordning, men ikke alle.

Pensjonene i de to ordningene beregnes i utgangspunktet på den samme måten. Overføringsavtalens hovedprinsipper er at den siste (den utbetalende) ordningen som arbeidstakeren er medlem av, utbetaler pensjon etter sine regler for den samlede tjenestetid, begrenset til full pensjon (30/30).

Den første ordningen (den refunderende) beregner en pensjon etter sine regler. Denne overføres løpende til den utbetalende ordningen.

– Som *pensjonsgrunnlag* benyttes eget pensjonsgrunnlag G-regulert fram til pensjonering.
– *Deltidsprosent* beregnes av tjeneste i egen ordning.

- *Tjenestetid* er egen tjenestetid (teller i tjenestetidsbrøken).
- *Full tjenestetid* (nevner i tjenestetidsbrøken) er 30 år hvis samlet tjenestetid er 30 år eller kortere, eller samlet faktisk tjenestetid i ordningene hvis den samlede tjenestetiden er lenger enn 30 år.
- *Samordningsfradraget* fordeles etter tjenestetiden. Dette innebærer at refunderende ordninger får gjøre samordningsfradrag beregnet etter fiktivt sluttpoengtall i siste ordning. Det er den utbetalende ordningen som fastsetter det samordningsfradraget som skal fordeles.

Den refunderende ordningen må månedlig overføre refusjonspensjon. Pensjonsordningene har derfor ikke oppnådd særlige rasjonaliseringsgevinster gjennom avtalen. Det har også vært betydelige forsinkelser i arbeidet med beregning og overføring av refusjonspensjoner, særlig i Statens Pensjonskasse. Det har vært foreslått endringer av beregningsrutinene med sikte på å gjøre beregningene enklere og raskere.

Beregningsteknikken ved fordeling av pensjonsansvaret mellom den utbetalende og den refunderende ordningen har vært diskutert mellom avtalepartene. Årsaken er at den refunderende ordningen antakelig belastes med en for liten del av det samlede pensjonsansvaret ettersom man beregner bruttopensjonen basert på pensjonsgrunnlaget ved fratreden i egen ordning, mens samordningsfradraget er basert på (det normalt høyere) pensjonsgrunnlaget ved endelig pensjonering. Statens Pensjonskasse har gitt uttrykk for at det kan være rimelig at en del av den oppgradering av rettigheter i den første ordningen som skyldes lønnsutviklingen i det siste arbeidsforholdet, dekkes av den siste arbeidsgiveren. Det er den siste arbeidsgiveren som har størst interesse av at pensjonen står i et rimelig forhold til den lønnen som den avløser.

Statens Pensjonskasse har overfor Arbeids- og administrasjonsdepartementet lagt fram forslag til ny beregningsformel på vegne av avtalepartene. Det er grunn til å peke på at kostnadsfordelingen mellom den utbetalende og den refunderende ordningen har nær sammenheng mellom lønnsutviklingen for eldre arbeidstakere. Det kan være at man vil se at arbeidstakere i offentlig sektor i større grad enn tidligere vil nå toppen på sin lønnskarriere noen år før endelig fratreden med pensjon. I så fall vil det skje en jevnere fordeling av kostnadene mellom den utbetalende og den refunderende pensjonsordningen.

Man antok ved avtalens etablering at arbeidstakere i omtrent like stor grad ville gå mellom pensjonsordningene, men dette har vist seg ikke å være tilfellet. Offentlig ansatte som skifter stilling avslutter i overveiende grad sitt yrkesliv i kommunal sektor. I de forslagene som foreligger fra en arbeidsgruppe, er det derfor også foreslått en revidert fordelingsnøkkel.

Forslagene er nærmere behandlet av arbeidsgruppen som de nåværende parter i Overføringsavtalen nedsatte i 1998, se kapittel 17 og vedlegg 5.

Kapittel 5
Samordningslovgivningen

5.1 Innledning

De fleste tjenestepensjonsordninger gir samme type pensjonsytelse som folketrygden, det vil si alderspensjon, uførepensjon, enke- og enkemannspensjon og barnepensjon.

Et særtrekk ved ytelsene som de offentlige tjenestepensjonsordningene gir, er at størrelsen på dem som hovedregel er fastsatt som bruttobeløp. For å unngå overkompensasjon er det derfor bestemt at ytelsene fra disse ordningene skal tilpasses eller samordnes andre pensjons- og trygdeytelser som den pensjonsberettigede har rett til.

I dette kapitlet vil utvalget gi en oversikt over samordningsreglene.

5.2 Oversikt over samordningsreglene

I 1957 ble det gitt en lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser (lov av 6. juli 1957 nr. 26).

Den umiddelbare bakgrunnen for loven, som trådte i kraft 1. januar 1959, var at det samtidig ble innført en alderstrygd som ikke var behovsprøvd. Alle fikk da rett til uavkortet alderspensjon ved fylte 70 år. De som hadde rett til pensjon fra en offentlig tjenestepensjonsordning, fikk denne pensjonen redusert med et samordningsfradrag. Utviklingen av pensjonssystemet etter at samordningsloven ble innført, har ført til at loven har blitt endret en rekke ganger.

Samordningsloven deler trygde- og pensjonsordningene inn i fire hovedgrupper (samordningsloven § 1 nr. 1). Dette er folketrygd, personskadetrygd, tjenestepensjon, og avtalefestet pensjon (AFP) som det kan godskrives pensjonspoeng for.

Personskadetrygd omfatter krigspensjon og ytelser etter yrkesskadetrygdloven av 1958. Tjenestepensjon omfatter pensjon som er fastsatt ved lov eller vedtak av Stortinget, eller som er fastsatt av kommuner og fylkeskommuner for deres arbeidstakere og tillitsmenn.

Begrepet tjenestepensjon er nærmere definert som pensjon opptjent i et arbeidsforhold eller et yrke, likevel ikke tilleggspensjon fra folketrygden (§ 4 første ledd).

Kongen kan bestemme at loven skal gjelde for pensjonsordninger for arbeidstakere i selvstendige statlige eller kommunale foretak og i andre institusjoner av offentlig karakter. Denne myndigheten er delegert til Sosial- og helsedepartementet.

Tidligere var også private tjenestepensjoner i en viss grad omfattet av samordningsloven. For eksempel skulle en pensjon fra en pensjonsordning i

offentlig sektor før 1979 samordne med private bedriftspensjonsordninger som var godkjent «etter skatteloven».

Avtalefestet pensjon som det kan godskrives pensjonspoeng for, har stort sett samme stilling i regelverket for samordning som pensjon fra folketrygden. Når en offentlig tjenestepensjonsordning yter avtalefestet pensjon som beregnes som en tjenestepensjon, regnes pensjonen som en tjenestepensjon i samordningslovens forstand.

Når det gjelder omfanget av samordningsloven for tjenestepensjonsordninger, gav Sosialdepartementet 30. august 1958 en forskrift der det er bestemt at samordningsloven skal gjelde for noen konkrete nevnte pensjonsordninger, for eksempel Norges Banks Pensjonskasse. Det er videre bestemt i forskriften at samordningsloven også gjelder for:

> «Pensjonsordninger for tjenestemenn eller arbeidere i andre selvstendige statlige eller kommunale foretak og i øvrige institusjoner av offentlig karakter, for så vidt de ikke går inn under samordningslovens § 1, punkt 1, første ledd. Det kan således gjelde pensjonsordninger for sykehus, kraftselskaper, billag og rederiselskaper.»

Grensen mellom bedrifter/foretak som tilhører offentlig sektor og dem som ikke gjør det, kan være vanskelig å trekke. I praksis har spørsmålet ikke kommet på spissen når det gjelder forholdet til samordningsloven. Det har funnet sted en utvikling der for eksempel tidligere statsinstitusjoner har valgt å gå over til private tjenestepensjonsordninger (foretakspensjon), som er nettoordninger.

Etter loven om foretakspensjon er det fullt mulig også for kommunalt/interkommunalt eide foretak, som for eksempel kraftselskap, å innføre foretakspensjon for sine arbeidstakere. Slike pensjoner er såkalte nettopensjoner, der samordningsloven ikke gjelder. I praksis vil dermed et fristilt foretak kunne velge mellom på den ene siden en netto-ordning, der det gis en pensjon i tillegg til folketrygden, men ikke foretas noen samordning, og på den andre siden en brutto-ordning, der det foretas samordning etter samordningsloven.

Innenfor den enkelte trygde- og pensjonsordning skiller samordningsloven mellom de forskjellige formene for ytelser. Det er alderspensjon, uførepensjon, enke- og enkemannspensjon, barnepensjon og enkelte andre ytelser. Ved samordning med folketrygdens pensjoner skiller loven dessuten mellom samordning med tilleggspensjon/særtillegg og samordning med grunnpensjon.

Det er tre hovedtyper av samordning; nemlig intern, horisontal og vertikal samordning.

Ved intern samordning justerer man de forskjellige ytelsene fra samme trygde- og pensjonsordning, for eksempel alderspensjon og etterlattepensjon fra Statens Pensjonskasse.

Ved horisontal samordning tar man for seg ytelser fra forskjellige trygde- og pensjonsordninger, men man holder seg innenfor samme hovedgruppe av ordninger, altså to tjenestepensjoner eller to personskadetrygder.

Ved vertikal samordning tilpasser man ytelser fra forskjellige ordninger som tilhører forskjellige hovedgrupper, for eksempel pensjon fra folketrygden og pensjon fra Statens Pensjonskasse.

Hovedprinsippet er at man først skal foreta intern samordning, deretter horisontal samordning, og til slutt vertikal samordning. Regler om intern samordning står i regelverket (lover eller vedtekter) til de enkelte trygde- og pensjonsordningene, mens samordningsloven gir regler om horisontal og vertikal samordning. Loven er likevel ikke helt uttømmende, siden det finnes regler om disse siste formene for samordning også ellers i lovgivningen.

Samordningsloven inneholder i hovedsak regler om beløpsmessig samordning. Dette innebærer at en eller flere av de ytelsene som man har rett til, kan bli kronemessig avkortet (ofte betinget av at summen av ytelser overstiger et fastsatt maksimum).

5.3 Intern samordning

5.3.1 Innledning

Intern samordning av ytelser til samme person fra folketrygden eller av ytelser fra personskadetrygdene skal ikke behandles her.

Når det gjelder tjenestepensjonsordningene, har disse som regel alderspensjon, uførepensjon, enke- og enkemannspensjon og barnepensjon. Det knytter seg sjelden særlige problemer til intern samordning av pensjoner fra en tjenestepensjonsordning.

Det ytes for eksempel uførepensjon til et medlem av en tjenestepensjonsordning når medlemmet fratrer sin stilling på grunn av sykdom eller skade før oppnådd aldersgrense. Dersom pensjonsgrunnlaget (lønnen da han eller hun fratrer sin stilling) for eksempel er 250 000 kroner, utgjør uførepensjonen ved full opptjeningstid 66 prosent av dette beløpet, det vil si 165 000 kroner. Uførepensjonen ytes til aldersgrensen, og avløses da av alderspensjon normalt med samme beløp.

Dersom to ektefeller begge har vært medlemmer i for eksempel Statens Pensjonskasse og den ene dør, kan den gjenlevende ha rett til to pensjoner. Er den gjenlevende for eksempel en kvinne over 67 år, vil hun kunne ha rett til både alderspensjon og enkepensjon. Er hun under 67 år og ufør, vil hun kunne ha rett til både uførepensjon og enkepensjon. Det kan da oppstå spørsmål om intern samordning av disse pensjonene.

Reglene om enke- og enkemannspensjoner har vært revidert flere ganger. Ved siste revisjon ble det innført en ordning med netto enke- og enkemannspensjon i offentlig sektor i samsvar med et forslag fra Samordningsutvalget (NOU 1995: 29), men med en lavere pensjonssats enn utvalget foreslo. Det gjelder forskjellige overgangsregler, slik at det i mange år framover vil bli gitt pensjoner etter tre forskjellige regelsett. Det vises til kapittel 3 foran.

5.3.2 Ikke-ervervsprøvd enkepensjon (bruttopensjon)

Denne type pensjon gjelder enker etter menn som ble medlemmer i tjenestepensjonsordningen før 1. oktober 1976 (for Statens Pensjonskasse med flere. Datoen varierer noe for de fylkeskommunale pensjonsordningene.) Disse enkene har en ubetinget rett til en enkepensjon, som ved full opptjeningstid utgjør 39,6 prosent av avdødes pensjonsgrunnlag. Pensjonen er ikke behovsprøvd, og samordnes heller ikke med egen tjenestepensjon.

Hvis ektefellene har tjent 250 000 kroner hver og mannen dør, vil enken få en alderspensjon på 165 000 kroner og en enkepensjon på 99 000 kroner, til sammen 264 000 kroner. Det er her forutsatt at begge pensjonene ytes etter full opptjeningstid.

5.3.3 Ervervsprøvd enke- og enkemannspensjon (bruttopensjon)

Denne type pensjoner gjelder enker etter menn som ble medlemmer i tjenestepensjonsordningen (Statens Pensjonskasse med flere) 1. oktober 1976 eller senere. Videre gjelder den enkemannspensjon. Det vil fortsatt bli innvilget slike pensjoner i en lang overgangstid etter at det nå er innført netto enke- og enkemannspensjoner i offentlig sektor, se nærmere under kapittel 3 foran.

Også i disse tilfellene er pensjonen til den etterlatte ektefellen 39,6 prosent av den avdødes pensjonsgrunnlag, altså 99 000 kroner dersom den avdøde hadde en inntekt på 250 000 kroner, og pensjonen var fullt opptjent.

En viktig forskjell er at denne pensjonen – i motsetning til pensjonene som er omtalt ovenfor under punkt 5.2.1 – skal inntektsprøves i forhold til den arbeidsinntekten den gjenlevende har eller kan forventes å få. Dette medfører at pensjonen kan bli redusert eller falle helt bort.

Dersom den gjenlevende ektefellen også har egen alders- eller uførepensjon fra tjenestepensjonsordningen, skal pensjonene samordnes (intern samordning), se for eksempel lov om Statens Pensjonskasse § 35. Enke- eller enkemannspensjonen skal ikke utbetales med et større beløp enn at samlet pensjon svarer til summen av 60 prosent av vedkommendes egen pensjon og den alders- eller uførepensjon den avdøde var berettiget til.

Dersom også den etterlatte hadde en inntekt på 250 000 kroner, vil den egne tjenestepensjonen utgjøre 165 000 kroner. Samlet pensjon skal da ikke overstige (165 000 kroner + 165 000 kroner) x 60 prosent = 198 000 kroner. Det vil si at utbetalt enke- eller enkemannspensjon blir redusert til 33 000 kroner (198 000–156 000).

Som en oppsummering kan det konstateres at det foretas intern samordning av ervervsprøvd enke- og enkemannspensjon og egenopptjent tjenestepensjon fra samme tjenestepensjonsordning.

Personer som har rett til såkalte ikke-ervervsprøvde enkepensjoner (se punkt 5.2.2 foran), er særskilt gunstig stilt. Pensjonsnivået er høyt, og det foretas ikke inntektsprøving eller samordning med egenopptjent tjenestepensjon. For øvrig er samordningen med pensjon fra folketrygden spesielt gunstig i disse tilfellene, se punkt 5.5.

5.3.4 Netto enke- og enkemannspensjon

Ordningen med netto enke- og enkemannspensjon innebærer at pensjonene verken skal inntektsprøves eller samordnes (med unntak av eventuell horisontal samordning, se nedenfor). Således skal det ikke foretas noen intern samordning dersom den som får netto enke- eller enkemannspensjon, også har egenopptjent pensjon.

Ved full opptjening utgjør pensjonen 9 prosent av den avdødes pensjonsgrunnlag. Er pensjonsgrunnlaget (inntekten) 250 000 kroner i året, blir nettopensjonen dermed 22 500 kroner.

5.4 Horisontal samordning

5.4.1 Oversikt

I det følgende skal vi kort gjøre rede for hovedprinsippene for samordning av ytelser fra forskjellige tjenestepensjonsordninger. Disse reglene er nå stort sett erstattet av bestemmelsene i Overføringsavtalen.

Dersom en person har egen tjenestepensjon fra en tjenestepensjonsordning og enke- eller enkemannspensjon fra en annen slik ordning, står bestemmelsene i regelverket for tjenestepensjonsordningene, for eksempel i lov om Statens Pensjonskasse § 35.

Reglene er de samme som gjelder ved intern samordning, det vil si at det bare er de såkalt ervervsprøvde enke- og enkemannspensjonene som skal samordnes på denne måten, se punkt 5.2

Vi vil her framstille reglene om samordning av alderspensjoner fra flere offentlige tjenestepensjonsordninger. Lovreglene om dette står i samordningsloven § 7. Disse reglene er omtalt i NOU 1995: 29 «Samordning av pensjons- og trygdeytelser», se side 71 punkt 5.3.3.

Reglene gjelder tilsvarende for samordning av uførepensjoner og for samordning av uførepensjon fra en tjenestepensjonsordning med alderspensjon fra en annen ordning. Reglene får også tilsvarende anvendelse for samordning av enke- og enkemannspensjoner. Dette gjelder også for netto enke- og enkemannspensjoner, som nylig er innført.

Samordningsloven § 7 er imidlertid i stor grad satt ut av kraft ved Overføringsavtalen som er inngått mellom Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse og andre kommuner/fylkeskommuner/pensjonsordninger. Etter disse avtalene overføres opptjeningstid og andre rettigheter til den siste ordningen som en person har vært medlem i. Denne utbetaler hele pensjonen, og kan kreve refusjon fra tidligere ordninger.

Vi skal her gjøre rede for samordningslovens hovedprinsipper for samordning av alderspensjoner fra flere offentlige tjenestepensjonsordninger. Disse reglene gjelder bare for tilfeller som ikke omfattes av Overføringsavtalen. Det er ca. 10 prosent av de tilfellene der noen har tjent opp rettigheter i to eller flere tjenestepensjonsordninger.

5.4.2 Hovedprinsippene for samordning av flere offentlige tjenestepensjoner

Når en person i løpet av sitt yrkesaktive liv har vært medlem i flere tjenestepensjonsordninger, skal den samlede pensjonen ikke overstige den pensjonen han eller hun ville ha fått om vedkommende i full tjenestetid hadde vært medlem i én ordning.

Det avgjørende er hva han eller hun ville ha fått hvis vedkommende hele tiden hadde vært medlem i den siste ordningen. Dersom summen av pensjonene fra de forskjellige ordningene blir større enn denne pensjonen, skal det skje en avkorting. Denne avkortningen skal skje i den sist opptjente pensjonen. Den først opptjente pensjonen skal vedkommende beholde uavkortet.

Disse prinsippene gjennomføres likevel ikke helt konsekvent. Det er satt et absolutt tak for den samlede pensjonen, som svarer til det beløpet som vedkommende ville ha fått med full tjenestetid i Statens Pensjonskasse eller i en

annen og bedre ordning som han eller hun har vært medlem av. Det er gjort unntak for dem som har hatt lønnsnedgang, se punkt 5.4.5.

Grunnen til at vi har regler om samordning av ytelser fra flere tjenestepensjonsordninger, er at man ikke har sett det som ønskelig at den som skifter arbeidsplass og pensjonsordning, skal få høyere pensjon enn den som i hele sitt yrkesaktive liv er medlem i samme tjenestepensjonsordning.

De fleste ordninger har en opptjeningstid på 30 år. Den som er medlem i én ordning i lengre tid, får ikke av den grunn høyere pensjon. Den som i hele sitt yrkesaktive liv – kanskje 50 år – har vært medlem i én pensjonsordning, får ikke mer enn den som har vært medlem i 30 år. Dersom en person har vært medlem i én ordning i 30 år og i en annen i 20 år, ville han uten samordning fått nesten dobbelt så stor pensjon som den som har vært medlem i samme ordning i 50 år. Systemet fremmer stabilitet i arbeidslivet, og det hindrer i noen grad at den enkelte kan planlegge sin yrkeskarriere med sikte på å oppnå størst mulig pensjon.

5.4.3 Et eksempel på samordning av alderspensjoner ved lønnsstigning

A har arbeidet 20 år i X, og hadde en sluttlønn som i dag svarer til 200 000 kroner. (Denne lønnen er oppjustert i forhold til endringer i lønnsregulativet og/eller grunnbeløpet.) Deretter har hun arbeidet 20 år i Y, og hadde en lønn på 250 000 kroner da hun gikk av med pensjon. Både i X's pensjonskasse og i Y's pensjonskasse kreves det 30 års tjenestetid for rett til full pensjon, og begge pensjonsordningene gir en pensjon på 66 prosent av sluttlønnen. Hennes samordnede pensjon regnes da ut slik:

Alderspensjon fra X pensjonskasse utgjør:	
200 000 kr. x 66 % x 20/30 =	88 000 kr.
Alderspensjon fra Y pensjonskasse utgjør: 250 000 kr. x 66 % x 20/30 =	110 000 kr.
Sum pensjon fra begge ordninger:	198 000 kr.
Dersom hun hadde vært medlem i Y's pensjonskasse i alle sine 40 yrkesaktive år, ville pensjonen ha utgjort: 250 000 kr. x 66 % x 30/30 = 165 000 kr. Dette er maksimal samlet pensjon som hun kan få. Pensjonen skal da reduseres med: 198 000 - 165 000 =	33 000 kr
Fra X's pensjonskasse (første ordning) utbetales uavkortet:	88 000 kr.
Fra Y's pensjonskasse utbetales:	
110 000 kr. - 33 000 kr. =	77 000 kr.
Sum pensjon som kommer til utbetaling:	165 000 kr.

5.4.4 Et eksempel på samordning av alderspensjoner ved lønnsnedgang

Dersom en person får redusert sin lønn i forbindelse med skifte av arbeid og pensjonsordning, vil de reglene som er illustrert under punkt 5.4.3, føre til urimelige resultater. Dette kan man vise ved å bruke samme eksempel, men forutsette at sluttlønnen hos første arbeidsgiver var 250 000 kroner, og at sluttlønnen hos siste arbeidgiver var 200 000 kroner. (Beløpene er justert i forhold til endringer i lønnsregulativet og/eller grunnbeløpet.) *Hvis* de reglene som

er framstilt foran skulle følges, måtte hennes samordnede pensjon regnes ut slik:

Alderspensjon fra X's pensjonskasse utgjør: 250 000 kr. x 66 % x 20/30 =	110 000 kr.
Alderspensjon fra Y's pensjonskasse utgjør:	
200 000 kr. x 66 % x 20/30 =	88 000 kr.
Sum pensjon fra begge ordninger:	198 000 kr.
Dersom hun hadde vært medlem i Y's pensjonskasse i alle sine 40 yrkesaktive år, ville pensjonen ha utgjort: 200 000 kr. x 66 % x 30/30 =	132 000 kr.
Pensjonen skal da reduseres med: 198 000 kr - 132 000 kr. =	66 000 kr.
Fra X's pensjonskasse (første ordning) utbetales uavkortet:	110 000 kr.
Fra Y's pensjonskasse utbetales:	
88 000 kr. - 66 000 kr.	= 22 000 kr.
Sum pensjon som kommer til utbetaling:	132 000 kr.

Etter denne utregningen får hun svært lite igjen i pensjon for de 20 siste yrkesaktive årene. Det skyldes regelen om at den samlede pensjonen ikke skal overstige det hun ville ha fått i pensjon dersom hun hadde vært medlem i den siste ordningen i alle sine yrkesaktive år. Det er gjort et unntak fra denne regelen for å bøte på slike urimeligheter som er vist i regneeksemplet foran. I det følgende skal vi gjøre rede for dette unntaket.

5.4.5 Godskriving av kvalitetsforskjellen

For de tilfeller hvor en person har hatt lønnsnedgang, vil den først opptjente pensjonen være høyere (kvalitativt bedre) enn den sist opptjente pensjonen. Det er et prinsipp i samordningsloven § 7 nr 1 andre ledd at pensjonisten skal godskrives denne kvalitetsforskjellen.

I eksemplet i punkt 5.4.4 er forskjellen mellom inntekten i den første stillingen og den andre stillingen 50 000 kroner. Denne kvalitetsforskjellen skal godskrives pensjonisten. Hennes pensjon vil da bli samordnet slik:

Kvalitetsforskjellen: 50 000 kr. x 66 % x 20/30 =	22 000 kr.
Sum pensjon etter regnestykket i punkt 5.3.4	132 000 kr.
Maksimum samlet pensjon:	154 000 kr.
Pensjonen skal reduseres med: 198 000 kr. - 154 000 kr. =	44 000 kr.
Fra X's pensjonskasse (første ordning) utbetales uavkortet:	110 000 kr.
Fra Y's pensjonskasse utbetales:	
88 000 kr. - 44 000 kr. =	44 000 kr.
Sum pensjon som kommer til utbetaling:	154 000 kr.

Reglene om kvalitetsforskjell fører til at den samlede pensjonen blir atskillig høyere enn om hovedregelen om samordning av alderspensjoner skulle ha vært fulgt. Det vises til punkt 5.4.4 foran hvor resultatet ble 132 000 kroner.

Pensjonen blir imidlertid ikke så høy som den ville ha blitt dersom vedkommende hadde hatt den laveste inntekten de første 20 årene og den høyeste inntekten de siste 20 årene. Det vises til punkt 5.4.3 foran hvor resultatet ble 165 000 kroner.

Det kan synes urimelig at rekkefølgen av opptjeningene skal være avgjørende for hvor stor samlet pensjon den enkelte får. Det er imidlertid den siste løpende arbeidsinntekten pensjonen skal erstatte, og dette reelle hensynet har vært førende ved utformingen av regelverket.

5.5 Vertikal samordning

5.5.1 Hovedprinsippene

Som nevnt foran taler man om vertikal samordning når en person får rett til ytelser fra to eller flere ordninger som tilhører forskjellige hovedgrupper av trygde- eller pensjonsordninger. Her er det bare den samordningen som skjer i forholdet mellom folketrygden og offentlige tjenestepensjonsordninger som skal behandles.

De fleste offentlige tjenestepensjonsordninger garanterer en pensjon som i seg selv skal gi tilstrekkelig inntekt til livsopphold. Som nevnt utgjør en fullt opptjent pensjon fra Statens Pensjonskasse 66 prosent av sluttlønnen. Folketrygdens pensjoner ligger vanligvis på 50–60 prosent av det tidligere inntektsnivået.

De som har rett til pensjon fra en offentlig tjenestepensjonsordning, vil nesten alltid også ha rett til pensjon fra folketrygden. Dersom man fikk beholde begge pensjonene uavkortet, kunne man fått en samlet pensjon som oversteg den tidligere lønnsinntekten. Det er derfor gitt regler om avkorting. Denne avkortingen skjer i den offentlige tjenestepensjonen. Folketrygdens ytelser skal man ha uavkortet. Folketrygden er den mest generelle trygdeordningen i Norge. Den omfatter hele befolkningen, og man sier gjerne at den ligger «i bunnen» av trygde- og pensjonssystemet.

Etter at det i 1991 ble innført inntektsprøving av forsørgingstilleggene, kan disse folketrygdytelsene reduseres for dem som har tjenestepensjon, se folketrygdloven § 3–26 tredje ledd bokstav b. Her er det altså gjort et viktig unntak fra det alminnelige prinsippet om samordning av tjenestepensjon og folketrygdytelser. På den andre siden kan ektefelletillegg og barnetillegg fra folketrygden ikke føre til reduksjon i tjenestepensjon, se samordningsloven § 3 første ledd andre punktum.

En tjenestepensjonsordning som avkorter sine pensjoner når det også kommer pensjon fra folketrygden, kaller man en bruttopensjonsordning. Det finnes imidlertid også tjenestepensjonsordninger som bare gir visse tillegg til ytelsene fra folketrygden; disse kaller man nettopensjonsordninger. Storparten av de offentlige tjenestepensjonsordningene er bruttopensjonsordninger, mens storparten av de private foretakspensjonene er nettopensjonsordninger. Det er bruttopensjonsordningene som skal behandles her.

5.5.2 Forholdet mellom folketrygden og tjenestepensjonene

Når en person har rett til alderspensjon både fra folketrygden og fra én eller flere offentlige tjenestepensjonsordninger, skal det gjøres fradrag i den

offentlige tjenestepensjonen. Det er den samordnede tjenestepensjonen, eller den pensjonen som framkommer etter at reglene i Overføringsavtalen er anvendt, som skal samordnes med folketrygden.

Det framgår av forskrifter gitt med hjemmel i samordningsloven hvordan man skal forholde seg når det skal gjøres fradrag i flere offentlige tjenestepensjonsordninger for pensjon fra folketrygden. Det er nærmere regulert i hvilken rekkefølge fradragene skal foretas og hvordan fradragene skal fordeles mellom ordningene.

I en del konstellasjoner der samordningen er komplisert, øker kompleksiteten når det skal gjøres samordningsfradrag i pensjoner fra flere tjenestepensjonsordninger. Disse forholdene er imidlertid eliminert når en person har opptjent rett til tjenestepensjon i flere tjenestepensjonsordninger som er tilsluttet Overføringsavtalen, der det bare utbetales en tjenestepensjon.

Det gjøres først et samordningsfradrag i den offentlige tjenestepensjonen med et beløp som svarer til den tilleggspensjonen vedkommende har opptjent i folketrygden. Hovedregelen er at hele folketrygdens tilleggspensjon skal trekkes fra (samordningsloven § 23 nr 1 bokstav a).

Ofte er tilleggspensjonen i folketrygden beregnet av en høyere inntekt enn den som er pensjonsgivende i tjenestepensjonsordningen. Samordningsfradraget begrenses i slike tilfeller til en beregnet tilleggspensjon ut fra pensjonsgivende inntekt i tjenestepensjonsordningen. Ved denne beregningen anvendes et fiktivt sluttpoengtall i stedet for det egentlige sluttpoengtallet i folketrygden. Den reduksjonen i samordningsfradraget som dette innebærer, kalles fiktivfordelen (samordningsloven § 23 nr. 2 første ledd).

Deretter skal det gjøres fradrag i tjenestepensjonsordningen med et beløp som vanligvis svarer til $^{3}_{4}$ av grunnbeløpet i folketrygden (samordningsloven § 19 første ledd). Med dagens grunnbeløp på 49 090 kroner, blir fradraget derfor på 36 818 kroner.

Resultatet blir ofte at pensjonisten får en samlet pensjonsutbetaling som svarer til tjenestepensjonen med et tillegg av $^{1}_{4}$ av grunnbeløpet og/eller en fiktivfordel.

Tilsvarende regler gjelder når en person har rett til uførepensjon eller etterlattepensjon både fra folketrygden og fra en offentlig tjenestepensjonsordning. Det blir gjort fradrag i tjenestepensjonen med som hovedregel hele tilleggspensjonen og et beløp som svarer til $^{3}_{4}$ av grunnpensjonen (samordningsloven § 19 andre ledd og § 23 nr. 1 bokstav a). Også i disse tilfellene skal fradraget for tilleggspensjonen begrenses med en eventuell fiktivfordel. Ved delvis uførhet gjelder særregler som ikke skal behandles her.

At samordningsfradraget foretas på grunnlag av den faktiske tilleggspensjonen i folketrygden der denne er lavere enn en beregnet tilleggspensjon etter pensjonsgivende inntekt i tjenestepensjonsordningen, er en av de viktigste fordelene ved bruttopensjonsordningene i offentlig sektor, sammenlignet med nettopensjonsordningene i privat sektor (foretakspensjonen).

Tilleggspensjon fra folketrygd og tjenestepensjon kan være opptjent av forskjellige personer. En enke kan ha sin egen tilleggspensjon fra folketrygden og tjenestepensjon som er opptjent av hennes avdøde mann. Eidsivating lagmannsrett har i dom av 17. mars 1989 fastslått at det i et slikt tilfelle ikke

kan gjøres fradrag i tjenestepensjonen for den tilleggspensjonen som enken selv har opptjent. Staten påanket ikke denne dommen.

I en senere dom fra Høyesterett (Rt. 1994 s. 215) er imidlertid standpunktet presisert når tilleggspensjon er tjent opp av begge ektefeller. Nærmere regler er nå gitt i samordningsloven § 23 nr. 2 andre ledd. Reglene innebærer at fradraget beregnes av den tilleggspensjonen som er opptjent parallelt med tjenestepensjonen for den personen og av den inntekten som gir rett til pensjon, det vil si uten hensyn til den tilleggspensjonen en ektefelle har opptjent (parallellitetsprinsippet).

De ikke-ervervsprøvde enkepensjonene fra tjenestepensjonsordningene (når avdød ektefelle ble medlem i for eksempel Statens Pensjonskasse før 1. oktober 1976) samordnes med tilleggspensjon fra folketrygden etter fridelsregelen, som er spesielt gunstig. Har enken opptjent egen tilleggspensjon, skal denne pensjonen i sin helhet regnes som en fridel og trekkes fra tilleggspensjonen hun får utbetalt. Det gjøres bare samordningsfradrag i tjenestepensjonen med det beløpet som eventuelt er igjen (samordningsloven § 23 nr. 2 fjerde ledd).

Som nevnt foran er enke- og enkemannspensjonene fra de offentlige tjenestepensjonsordningene nå gjort om til nettoytelser, der det blant annet ikke skal foretas samordning med pensjoner fra folketrygden. Dette er en viktig forenkling av regelverket, men det er gitt vide overgangsregler som vil medføre at det fortsatt i mange år vil løpe enke- og enkemannspensjoner som skal samordnes med folketrygden (bruttopensjoner).

5.5.3 Eksempler på samordning av alderspensjoner

En enslig mann har en inntekt på 250 000 kroner på pensjoneringstidspunktet. Det forutsettes at han har full opptjeningstid både i folketrygden og i Statens Pensjonskasse. Før samordning utgjør pensjonen fra Statens Pensjonskasse 165 000 kroner.

Tilleggspensjonen fra folketrygden er avhengig av den opptjening pensjonisten har hatt gjennom en rekke år. Den kan for eksempel utgjøre 85 000 kr, eller den kan utgjøre 92 000 kr. Samordningsfradraget for tilleggspensjonen skal imidlertid begrenses til en tilleggspensjon beregnet på grunnlag av den pensjonsgivende inntekten i tjenestepensjonsordningen, det vil si av et beløp som utgjør (250 000 – 49 090 kr) x (pensjonsprosent = 45) = 90 410 kr.

I det første tilfellet er folketrygdpensjonen 134 090 kr.

Grunnpensjon	49 090 kr.
Tilleggspensjon	85 000 kr.
Sum folketrygdpensjon:	134 090 kr.
Bruttopensjon fra Statens Pensjonskasse:	165 000 kr.
Samordningsfradrag:	
Fradrag for hele tilleggspensjonen	85 000 kr.
Fradrag for grunnpensjon med $^{3}_{4}$ G	36 818 kr.
Samlet fradrag i pensjonen fra Statens Pensjonskasse:	121 818 kr.
Bruttopensjon fra Statens Pensjonskasse	165 000 kr.

Minus fradragene	121 818 kr.
Fra Statens Pensjonskasse utbetales	43 182 kr.
Folketrygd utbetales uavkortet	134 090 kr.
Sum pensjon som kommer til utbetaling:	177 272 kr.

Dette beløpet svarer til bruttopensjonen fra Statens Pensjonskasse pluss en fjerdedel av grunnbeløpet: 165 000 kr. + 12 272 kr. = 177 272 kroner.

I det andre tilfellet er brutto tjenestepensjon den samme, men folketrygdpensjonen utgjør nå 141 090 kr.

Grunnpensjon	49 090 kr.
Tilleggspensjon	92 000 kr.
Sum folketrygdpensjon:	141 090 kr.
Samordningsfradrag:	
Fradrag for tilleggspensjonen begrenses til	90 410 kr.
Fradrag for grunnpensjon med $^{3}\_{4}$ G	36 818 kr.
Samlet fradrag i pensjonen fra Statens Pensjonskasse:	127 228 kr.
Bruttopensjon fra Statens Pensjonskasse	165 000 kr.
Minus fradragene	127 228 kr.
Fra Statens Pensjonskasse utbetales	37 772 kr.
Folketrygd utbetales uavkortet	141 090 kr.
Sum pensjon som kommer til utbetaling:	178 862 kr.

Dette beløpet svarer til bruttopensjonen fra Statens Pensjonskasse, pluss en fjerdedel av grunnbeløpet, pluss den delen av tilleggspensjonen som er unntatt fra samordning (fiktivfordelen): 165 000 kr. + 12 272 kr. + 1 590 kr. = 178 862 kr.

Dette eksemplet viser bare de viktigste reglene om samordning av alderspensjon fra folketrygden med alderspensjon fra en tjenestepensjonsordning. Det kan komme inn en rekke forhold som det her ikke skal gjøres nærmere rede for.

De tilfellene en egenpensjonist (alderspensjonist) kan få utbetalt mer enn 66 prosent av sin opptjente tjenestepensjon (bruttogarantien), er i hovedsak:

– Pensjonisten har en grunnpensjon som er lik G. Da er den såkalte samordningsfordelen $^{1}\_{4}$ G.
– Pensjonisten har på grunn av ekstrainntekter hatt høyere pensjonsgivende inntekt i folketrygden enn i tjenestepensjonsordningen. Da reduseres samordningsfradraget for tilleggspensjonen med fiktivfordelen.
– Pensjonen er opptjent i en deltidsstilling (ikke gjennomgått her). Da avkortes samordningsfradraget for grunnpensjonen med en såkalt deltidsprosent.
– Pensjonisten har hatt begrenset yrkesaktivitet (ikke gjennomgått her). Da reduseres fradraget for tilleggspensjonen både ut fra tjenestetidsbrøken i

tjenestepensjonsordningen og antall poengår i folketrygden delt på 40. Dette er kalt «dobbeltavkorting» av fradrag. Pensjonen blir da høyere enn hva en forholdsmessig del av bruttogarantien på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget skulle tilsi.

5.5.4 Samordning av avtalefestet pensjon

Avtalefestet pensjon (AFP) er etablert innenfor en rekke tariffområder. Modellen for de øvrige ordningene er LO/NHO-ordningen. Den avtalefestede pensjonen består av:

– en pensjon beregnet som en uførepensjon fra folketrygden, og
– et AFP-tillegg. Dette tillegget er ikke samordningspliktig. Det årlige AFP-tillegget er på 11 400 kroner i LO/NHO-ordningen, og er skattefritt (regnes som sluttvederlag). I andre tariffområder er AFP-tillegget på 20 400 kroner, og er skattepliktig.

AFP-pensjonen samordnes ellers på samme måte som pensjon fra folketrygden, se samordningsloven § 1 nr 1 første ledd bokstav d, som lyder:

> «Privat eller offentlig pensjonsordning som yter avtalefestet pensjon som det kan godskrives pensjonspoeng for, se folketrygdloven § 3–19»

og § 19 første ledd nr 4:

> «Reglene i nr 1 og 2 skal gjelde tilsvarende når det foreligger rett til avtalefestet pensjon som omfattes av lovens § 1 nr 1 første ledd bokstav d.»

Denne bestemmelsen gjelder samordningsfradrag for grunnpensjon. For samordning med tilleggspensjon/særtillegg er det gitt en tilsvarende bestemmelse i samordningsloven § 23 nr. 3 andre ledd.

AFP i offentlig sektor gir pensjonspoeng i folketrygden fram til fylte 65 år. Pensjonene etter fylte 65 år beregnes som en tjenestepensjon. For Statens Pensjonskasse framgår dette av lov om SPK § 21 tredje og fjerde ledd. Av samme grunn blir den avtalefestede pensjonen etter fylte 65 år i forhold til samordningsloven en tjenestepensjon. Dette gjelder pensjoner fra:

1. de lovfestede ordningene:
   a) Statens Pensjonskasse
   b) Pensjonsordningen for sykepleiere
   c) Pensjonsordning for apoteketaten, og

2. de tariffestede kommunale tjenestepensjonsordningene.

Etter fylte 65 år kan AFP-pensjonister i offentlig sektor få beregnet pensjonen som en folketrygdpensjon, hvis det gir et gunstigere resultat enn å få utbetalt sin opptjente brutto tjenestepensjon. I samordningssammenheng er ytelsen likevel å anse som en tjenestepensjon.

Visse lovfestede tjenestepensjonsordninger for særlige grupper har ikke slike særlige AFP-regler. Det gjelder statsråder, stortingsrepresentanter, høyesterettsdommere, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og kommunale tillitsvalgte. En del høyere statlige embetsmenn med videre er tatt ut av den statlige Hovedtariffavtalen. Fra 1999 har disse likevel fått rett til AFP.

5.5.5 Fordeler og ulemper med samordningssystemet

I visse relasjoner er samordningsreglene i ferd med å bli vesentlig enklere.

1. En av de tre gruppene av ytelser, nemlig pensjoner fra personskadetrygdene, er under nedtrapping. Samordningsutvalget (NOU 1995: 29) foreslo for øvrig i 1995 at samordningsreglene skulle overføres til de enkelte lovene. Dette er foreløpig ikke fulgt opp.
2. Etterlattepensjoner fra de offentlige tjenestepensjonsordningene er vedtatt omgjort til nettoytelser, slik det ble foreslått av Samordningsutvalget i 1995. Dette blir innført fra 1. januar 2001.
3. Viktige deler av samordningsreglene blir erstattet av Overføringsavtalen. Dette gjelder horisontal samordning av tjenestepensjoner, og ikke minst viktig fordeling av samordningsfradrag for folketrygden mellom to eller flere tjenestepensjonsordninger som skal samordne med folketrygden samtidig. Det som utvalget skal vurdere, er imidlertid blant annet om samordning av tjenestepensjoner kan gjeninnføres.

Uansett er det et svært komplisert teknisk beregningssystem man har for samordning av offentlige tjenestepensjonsordninger.

5.5.6 Samordning med folketrygd – regulering

Et stort problem knyttet til overføringsavtaler for virksomheter som ikke får sin pensjonsordning garantert av det offentlige, er at reguleringen av pensjonene forutsettes å være den samme i hele systemet. Unntak fra dette er bare gjort for Pensjonsordning for apoteketaten, som har en minst likeverdig regulering.

Hvis man ikke skulle kreve det samme innenfor et samordningssystem i samsvar med samordningsloven, ville bruttosystemet kunne innebære visse ulemper. En underregulering av tjenestepensjoner i forhold til G ville slå ut mye sterkere i et bruttosystem enn i et nettosystem. Dette kan vises med et eksempel:

Hvis bruttopensjonen er 200 000 kroner og samordningsfradraget for folketrygden 100 000 kroner, blir tjenestepensjonen etter samordning 100 000 kroner.

Reguleres for eksempel G med 10 prosent og tjenestepensjonen med 5 prosent, øker bruttopensjonen til 210 000 kroner og folketrygdpensjonen til 110 000 kroner, slik at tjenestepensjonen blir uendret etter samordning. Med en inflasjon som tilsvarer reguleringen av G, faller verdien av tjenestepensjonen i eksemplet med 10 prosent.

Dette problemet ville blitt redusert hvis man fulgte opp tanken i NOU 1985: 8 «Reguleringsprinsipper i offentlige tjenestepensjonsordninger» om å innføre et såkalt brutto-/nettosystem. Dette innebærer at pensjonen ved fratreden beregnes som en bruttopensjon. Senere foretas det ikke noen ny samordning, men det beløpet man kom fram til da pensjonen ble innvilget, behandles som en nettoytelse. Regulering av pensjonen skjer da direkte i denne ytelsen.

Hvis denne tanken skulle videreføres, måtte man imidlertid foreta en mer omfattende gjennomgang av regelverket. Man kunne da se for seg at det ikke ville foreligge et ekstraordinært ansvar etter fratreden som arbeidsgiver eller andre måtte ta ansvar for.

Forholdet er imidlertid at forutsetningene for den samordning som er skjedd ved fratreden, kan endres;

– barnetillegg kan avskaffes
– særtillegget i folketrygden kan endres
– folketrygdens tilleggspensjon kan endres
– retten til en annen samordningspliktig ytelse, tjenestepensjon eller folketrygdpensjon kan endres.

Det vil formodentlig være mulig å endre tjenestepensjonsordningenes regelverk, slik at et brutto-/nettosystem kunne innføres. Etter fratreden uten rett til straks å få pensjon, kunne pensjonsretten gjøres opp som en fripolise med utgangspunkt i en beregnet ytelse fra folketrygden. Man ville beholde noen av bruttosystemets fordeler; tjenestepensjonen ville fortsatt bli beregnet på en måte som gir et fornuftig nivå på samlet pensjon.

Utvalget går ikke nærmere inn på denne modellen her. Det vises til kapittel 24 nedenfor.

5.5.7 Samordning mellom tjenestepensjoner

Et formål med samordningsloven § 7 var å begrense nivået på samlet ytelse fra tjenestepensjoner. De fleste har en opptjeningstid på 30 år eller mer. Etter at:

– folketrygden har overtatt den vesentlige delen av det samlede pensjonsansvaret, og
– lengden på samlet yrkeskarriere er blitt kortere, er behovet for å begrense ytelsene ikke like stort. Dessuten vil hyppigere skifte av arbeid kreve en omfattende informasjonsutveksling. Et register over opptjente pensjonsrettigheter, for eksempel et sentralt fripoliseregister som forutsatt i utkastet til lov om foretakspensjon, ville kunne bidra til å løse problemet.

Et system hvor den siste tjenestepensjonsordningen får overført fripoliserettighetene, ville til en viss grad kunne bidra til å redusere pensjonsutgiftene for den siste tjenestepensjonsordningen. Dette forutsetter imidlertid at tidligere opptjente fripoliser blir regulert på en annen og bedre måte enn man har opplevd i Norge de siste 30 årene.

Kapittel 6
Bruttogarantien i de offentlige tjenestepensjonsordningene

6.1 Innledning

Siden 1873 har det eksistert pensjonsordninger for statens tjenestemenn som har sikret dem en inntekt etter nådd aldersgrense.

Det var innføringen av aldersgrenser som gjorde alderspensjonen nødvendig. Disse ytelser var i regelen pensjonistens eneste løpende inntekt, og var forutsatt alene å skulle gi kompensasjon for inntektsbortfallet etter pensjonering. Pensjonsnivået på 66 prosent ligger fast også i dag, og forutsetter da at det tas hensyn til andre pensjons- og trygdeinntekter.

I de offentlige tjenestepensjonsordninger gjennomføres dette ved at det foretas en samordning med pensjon først og fremst fra folketrygden. Samordningen innebærer at det gjøres fradrag i tjenestepensjonen for hele eller en del av pensjonsytelsene fra folketrygden.

Dette systemet står i motsetning til private tjenestepensjoner, som kommer til utbetaling uavhengig av hvilke øvrige pensjonsinntekter pensjonisten har. De private pensjonene vil derfor, under ellers like vilkår, i utgangspunktet være lavere enn de offentlige pensjonene er før samordning.

Alderstrygd etter vår første alderstrygdlov av 1936 var en behovsprøvd ytelse. Den 1. januar 1959 ble behovsprøvingen i denne trygdeordningen opphevet; da fikk alle rett til alderstrygd. Dette gjaldt også for dem som hadde rett til alderspensjon fra en offentlig tjenestepensjonsordning.

Samtidig med opphevelsen av behovsprøvingen i alderstrygden trådte samordningsloven i kraft. Denne loven innebar at alderspensjonen fra tjenestepensjonsordningen skulle tilpasses (samordnes med) alderstrygden. Selv om behovsprøvingen i alderstrygden ble opphevet, var siktemålet med trygden å sikre pensjonistene en viss grunntrygghet, ikke å øke det alminnelige inntektsnivået for dem som hadde andre pensjonsinntekter. Således skulle også private tjenestepensjoner gjøre samordningsfradrag for alderstrygden. Ytelsen fra tjenestepensjonsordningene ble redusert. Dette skjedde ved at tjenestepensjonen ble redusert med et beløp som svarte til halve den grunnpensjonen som et pensjonistektepar fikk fra alderstrygden.

Folketrygdloven av 1966 innebar at vi fikk et tilleggspensjonssystem i det alminnelige trygdesystemet, men ingen prinsipiell omlegging av bruttosystemet. Tilleggspensjonene i folketrygden gikk inn på tjenestepensjonsordningenes tidligere område med ytelser som stod i forhold til tidligere inntekt ved alder, uførhet og tap av forsørger.

Tilleggspensjonsordningen dekket i store trekk pensjonsplanen til de offentlige tjenestepensjonsordningene. Nivået på ytelsene var imidlertid et annet. Modellen for folketrygden var den svenske trygdeordningen. Man pri-

oriterte imidlertid å gi en relativt høyere grunnytelse framfor å styrke dekningen ved den inntektsrelaterte tilleggspensjonen.

Mens dekningsgraden i Sverige var 60 prosent for inntekt over «basbeloppet» og opptjeningstiden 30 år, ble dekningen i Norge 45 prosent av inntekten over grunnbeløpet og opptjeningstiden 40 år. Med full opptjeningstid ble pensjonen i Norge ca 2/3 av tidligere lønn når pensjonsgivende inntekt i gjennomsnitt hadde vært 4 G.

Jan Debes har i sin bok *«I statens tjeneste»* definert pensjon som en etterlønn, det vil si en periodisk kontantytelse som kommer i stedet for arbeidsinntekten. Et slikt siktemål hadde åpenbart ikke de sosiale grunntrygdene som alders- og uføretrygden: Disse trygdene tok bare sikte på å gi pensjonistene en nødvendig grunntrygghet.

Den bruttogarantien som i dag gjelder innenfor avtalesystemet, har to sider:

1. Det gis en *regelverksgaranti,* som innebærer at tjenestepensjonsordningen kompenserer for et eventuelt bortfall av ytelser fra folketrygden som skyldes endringer i lov og/eller forskrifter. Ved en reduksjon i folketrygdens ytelsesnivå, øker tjenestepensjonsordningenes forpliktelser. Satt på spissen har tjenestepensjonsordningene en latent merforpliktelse som er nesten like stor som de ytelser man faktisk forventer å utbetale. Det er dog liten grunn til å tro at folketrygdens minstepensjonsnivå blir senket radikalt. Man har derfor lagt til grunn at regelverksgarantien har en mer håndterlig størrelse.
2. Det gis en *individuell garanti* overfor de medlemmer som ikke har full opptjening av rettigheter i folketrygden. Garantien er blant annet av betydning for medlemmer som har 30 års medlemskap i tjenestepensjonsordningen, men mindre enn 40 poengår i folketrygden, og dermed ikke får full tilleggspensjon fra folketrygden. Den individuelle garantien er av særlig betydning i folketrygdens oppbyggingsperiode fram til år 2007–10.

6.2 Forskjeller mellom ytelsene fra folketrygden og fra de offentlige tjenestepensjonsordningene

6.2.1 Innledning

Retten til tjenestepensjon er knyttet til arbeidsforholdet. Folketrygden forsikrer i utgangspunktet alle som er bosatt i landet, og tilleggspensjon tjenes opp av all arbeidsinntekt. De offentlige tjenestepensjonene er begrenset til å omfatte arbeidstakere.

Overføringsavtalen innebærer at man har en felles pensjonsordning for alle arbeidstakere i offentlig sektor. Ytelsene fra folketrygden og fra de offentlige tjenestepensjonsordningene er i store trekk sammenfallende. Nedenfor i tabell 6.1 skal vi gjøre rede for noen viktige forskjeller.

Tabell 6.1: Noen viktige forskjeller i ytelsene fra folketrygden og fra de offentlige tjenestepensjonsordningene

Ytelse	Folketrygden	Tjenestepensjonsordningene
Alderspensjon	Kan tas ut fra fylte 67 år.	Kan tas ut fra fylte 57 år (særaldersgrense).
Uførepensjon	Minste ordinære uføregrad er 50 prosent.	Minste uføregrad er 10 prosent.
Ektefellepensjon	Inntektsprøvd for alle. Begrenset rett for fraskilte	Tre grupper. For framtiden 9 prosent nettoytelse
Barnepensjon	Gis vanligvis til barnet fyller 18 år.	Gis til barnet fyller 20 år. For framtiden 15 prosent per barn

6.2.2 Alderspensjon

Pensjonsalderen kaller man i offentlig sektor det tidspunktet hvor arbeidstakeren tidligst kan ta ut alderspensjonen.

Aldersgrensen er den alderen hvor arbeidsforholdet opphører uten oppsigelse, se lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn med videre (aldersgrenseloven). Den alminnelige aldersgrensen i de offentlige tjenestepensjonsordningene er 70 år (aldersgrenseloven § 2 første ledd).

I privat kollektiv forsikring er pensjonsalderen det tidspunktet alderspensjonen kommer til utbetaling. Dette skjer i utgangspunktet uavhengig av om arbeidsforholdet opphører. Tidspunktet er som regel sammenfallende med folketrygdens pensjonsalder. Før lov om foretakspensjon forelå det da også i alminnelighet en plikt til å fratre.

Folketrygdens pensjonsalder er 67 år. Dette er den alminnelige pensjonsalderen i Norge, selv om store grupper av arbeidstakere har lavere pensjonsalder: I dag kan så godt som alle offentlig ansatte og store grupper lønnstakere i privat sektor ta ut pensjon fra fylte 62 år (avtalefestet pensjon).

For arbeidstakere i offentlig sektor som er i alderen 62 til 65 år, blir den avtalefestede pensjonen beregnet etter folketrygdens regler med et skattepliktig tillegg på 20 400 kroner per år. Dette gir ytelser som er like gode eller bedre enn ytelsene i de offentlige tjenestepensjonsordningene når arbeidstakerens årsinntekt er mindre enn ca. 200 000 kroner.

Etter at arbeidstakeren har fylt 65 år, får pensjonisten en årlig pensjon som svarer til det gunstigste alternativet av pensjon beregnet etter tjenestepensjonsordningens regler, og pensjon beregnet etter folketrygdens regler med et tillegg på 20 400 kroner.

Det er verdt å merke seg at «tjenestepensjonsalternativet» etter fylte 65 år, ofte gir det gunstigste resultatet for medlemmene i Statens Pensjonskasse, mens «folketrygdalternativet» ofte gir det gunstigste resultatet for medlemmene i de kommunale tjenestepensjonsordningene. Dette skyldes at medlemmene i kommunal sektor gjennomgående har kortere medlemstid (opptjeningstid), i mange tilfeller har lavere lønnsnivå, og oftere har vært i deltidstjeneste. Dette gjelder særlig for de kvinnelige arbeidstakerne i denne

sektoren. Forholdet har sammenheng med forskjeller mellom arbeidsoppgavene i staten og kommunene, og at den kommunale forvaltningen har økt sterkt de siste tiårene.

Nesten alle medlemmer i en offentlig tjenestepensjonsordning kan derfor ta ut pensjon før den alminnelige pensjonsalderen i folketrygden. I tillegg har en rekke stillinger særaldersgrenser, noe som blant annet gjelder for politi, militært befal, lensmannsetaten, helsevesenet og kommunale brannmenn. Aldersgrensene for disse stillingene varierer mellom 60 og 65 år.

6.2.3 Uførepensjon

For å få rett til uførepensjon fra folketrygden, må arbeidstakeren som regel ha tapt minst 50 prosent av evnen til å utføre inntektsgivende arbeid.

For enkelte yrkesgrupper, som for eksempel undervisningspersonell, kan det være hensiktsmessig å gi uførepensjon når tapet av inntektsevnen er mindre enn 50 prosent. Dette regnes for å være i både arbeidsgivernes og arbeidstakernes interesse.

De fleste offentlige tjenestepensjonsordninger stiller derfor ikke noe krav om at tapet av inntektsevnen skal være av en viss størrelse. Innenfor «hullene» i folketrygdens sikkerhetsnett er det derfor fortsatt tjenestepensjonsordningene som dekker tjenestemennenes pensjonsbehov.

6.2.4 Etterlattepensjoner

Retten til etterlattepensjon fra folketrygden inntrer først etter fem års ekteskap, når det ikke er barn i ekteskapet. I tjenestepensjonsordningene gjelder i utgangspunktet retten til enke- og enkemannspensjon straks ekteskapet er inngått.

Det er også ulike vilkår for rett til etterlattepensjon for fraskilte i folketrygden og Statens Pensjonskasse.

Med virkning fra 1. januar 2001 er det innført et nettosystem for familiepensjon i de offentlige tjenestepensjonsordningene. Dette gjelder for ektefeller som er født senere enn 1. juli 1950. Vi har etter dette tre grupper enkepensjoner og to grupper enkemannspensjoner:

1. De fleste vil være forsikret etter det nye nettosystemet, som gir en pensjon som med full opptjeningstid er 9 prosent av pensjonsgrunnlaget. Denne ytelsen kommer til utbetaling helt uavhengig av pensjonistens øvrige inntektsforhold. Siden det er de yngste som er forsikret etter disse reglene, vil det de første årene komme få pensjoner til utbetaling, første året mindre enn hundre.
2. Enkemenn som er født før 1. juli 1950, og enker som er født før 1. juli 1950 og ikke er omfattet av de gunstigere regler under 3., vil ha rett til en inntektsprøvd og samordnet bruttoytelse. For mange, særlig for enkemenn, vil dette gi en lavere ytelse enn etter de nye reglene, selv om regelendringen i sum er kostnadsnøytral.
3. Enker etter mannlig arbeidstaker tilsatt før 1. oktober 1976, har rett til en bruttoytelse som er 60 prosent av alderspensjonen, som svarer til 39,6 prosent av pensjonsgrunnlaget.

6.2.5 Barnepensjon

Folketrygden gir barnepensjon fram til fylte 18 år, men til 20 år når begge foreldre er døde.

For dødsfall som inntrer etter 1. januar 2001, er barnepensjonen fra Statens Pensjonskasse 15 prosent av pensjonsgrunnlaget for hvert barn, uten noen form for inntektsprøving eller samordning.

På grunn av overgangsreglene for enke- og enkemannspensjon kan det derfor i en overgangsperiode komme til utbetaling en enke- eller enkemannspensjon beregnet som en bruttoytelse og en barnepensjon beregnet som en nettoytelse.

6.3 Nivået på pensjonsytelsene fra folketrygden og fra de offentlige tjenestepensjonsordningene

I 1917 ble det innført to viktige lover: lov om Statens Pensjonskasse og lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn med flere.

Forutsetningen for å kunne gi embets- og tjenestemennene avskjed når de nådde aldersgrensen, var at de fikk en kompensasjon for inntektsbortfallet. En pensjonsdekning på 66 prosent av lønnen i tjenestestillingen har siden vært regnet som en alminnelig norm for hva denne kompensasjonen bør være, likevel med en viss reduksjon for høyinntektsgruppene.

Folketrygdens kompensasjon for inntektsbortfallet bygger på flere punkter på andre prinsipper. Nedenfor skal vi vise hvordan folketrygden erstatter bortfall av inntekt ved pensjonering, og vurdere om det er nødvendig å gi kompensasjon for inntektsbortfall ut over den kompensasjonen som folketrygden gir.

I den drøftelsen som følger, er to begreper sentrale; pensjonsgivende inntekt og pensjonsgrunnlaget. *Pensjonsgivende inntekt* er definert i folketrygdloven § 3–15. Denne inntekten omfatter personinntekt etter skatteloven § 12–2, men ikke pensjon med videre som nevnt i folketrygdloven § 3–15 andre ledd.

Trygdeytelser som direkte skal erstatte arbeidsinntekt, regnes som pensjonsgivende inntekt. Jo større den pensjonsgivende inntekten er, jo større blir den tilleggspensjonen som pensjonisten får utbetalt fra folketrygden.

Pensjonsgrunnlaget er definert i lov om Statens Pensjonskasse (pensjonsloven) kapittel 3. Etter pensjonsloven § 22, jf. § 15, blir tjenestepensjonen vanligvis beregnet ut fra det pensjonsgrunnlaget som medlemmet har når han eller hun trer ut av stillingen. I tjenestepensjonsordningene holdes enkelte variable tillegg, herunder overtidstillegg, utenfor pensjonsgrunnlaget.

Når pensjonen fra tjenestepensjonsordningen blir samordnet med tilleggspensjonen fra folketrygden, blir den pensjonsgivende inntekten i folketrygden sammenlignet med pensjonsgrunnlaget i tjenestepensjonsordningen, se samordningsloven § 23 nr. 2 første ledd. Når man sammenligner ytelsene, er det også ellers nødvendig å se på hvilken inntekt pensjonen blir beregnet ut fra. Både i folketrygden og i de offentlige tjenestepensjonsordningene blir pensjonene i hovedsak regnet etter denne formelen:

Inntekt x pensjonsprosent x tid = pensjon

Folketrygden og de offentlige tjenestepensjonsordningene definerer den pensjonsgivende inntekten og pensjonsgrunnlaget på forskjellige måter. Som en fellesbetegnelse for den pensjonsgivende inntekten i folketrygden og pensjonsgrunnlaget i tjenestepensjonsordningene, benyttet samordningsutvalget betegnelsen *inntektsgrunnlag* og grunnlag.

Også tiden, eller opptjeningstiden, defineres på forskjellige måter i folketrygden og i tjenestepensjonsordningene, se punkt 9.6.5. I folketrygden gis det full pensjon etter 40 års opptjeningstid, mens det i de offentlige tjenestepensjonsordningen normalt gis full pensjon etter 30 års opptjeningstid.

6.4 Forholdet mellom lønn og pensjon

6.4.1 Kompensasjonsgraden

Kompensasjonsgraden gir uttrykk for forholdet mellom tidligere lønn og størrelsen på pensjonen.

Vi har regnet pensjonsdekningen i forhold til bruttolønnen. Det er ikke tatt hensyn til at det blir betalt en forholdsmessig høyere skatt og folketrygdavgift av lønnen enn av pensjonen. Endelig har vi sett bort fra at tjenestemennene i de fleste tilfeller betaler et medlemsinnskudd på to prosent av lønnen. Dette er utgifter som pensjonistene ikke har. Størrelsene nedenfor kan derfor ikke benyttes i en diskusjon om hva som er et rimelig pensjonsnivå.

Gjennom grunnpensjonen gir folketrygden 75 eller 100 prosent dekning for inntektsbortfall opp til grunnbeløpet, avhengig av om pensjonisten enten er gift eller samboer, eller er enslig. Ved lavere inntekt er kompensasjonsgraden større enn 100 prosent.

Når det gjelder tilleggspensjonen for folketrygden, er inntekt mellom en og seks ganger grunnbeløpet pensjonsgivende fullt ut, mens inntekt mellom seks og tolv ganger grunnbeløpet er pensjonsgivende med en tredel.

For opptjeningsår før 1992 var inntekt mellom en og åtte ganger grunnbeløpet pensjonsgivende fullt ut, mens inntekt mellom åtte og tolv ganger grunnbeløpet var pensjonsgivende med en tredel. Inntekt over tolv ganger grunnbeløpet er ikke pensjonsgivende.

For opptjeningsår etter 1991 er pensjonsdekningen i folketrygden 42 prosent for inntekt mellom en og seks ganger grunnbeløpet, og 14 prosent for inntekt mellom seks og tolv ganger grunnbeløpet.

For opptjeningsår før 1992 er pensjonsdekningen for inntekt mellom en og åtte ganger grunnbeløpet 45 prosent, og 15 prosent for inntekt mellom åtte og tolv ganger grunnbeløpet.

I de offentlige tjenestepensjonsordningene er pensjonsdekningen 66 prosent for inntekt opp til tolv ganger grunnbeløpet. For inntekt mellom åtte og tolv ganger grunnbeløpet er pensjonsdekningen 22 prosent når arbeidstakeren har fratrådt sin stilling før 1. mai 2000. Etter opphevelsen av det såkalte knekkpunktet i forbindelse med hovedtariffoppgjøret i staten våren 2000, har vi fått nye overgangsregler for denne gruppen medlemmer.

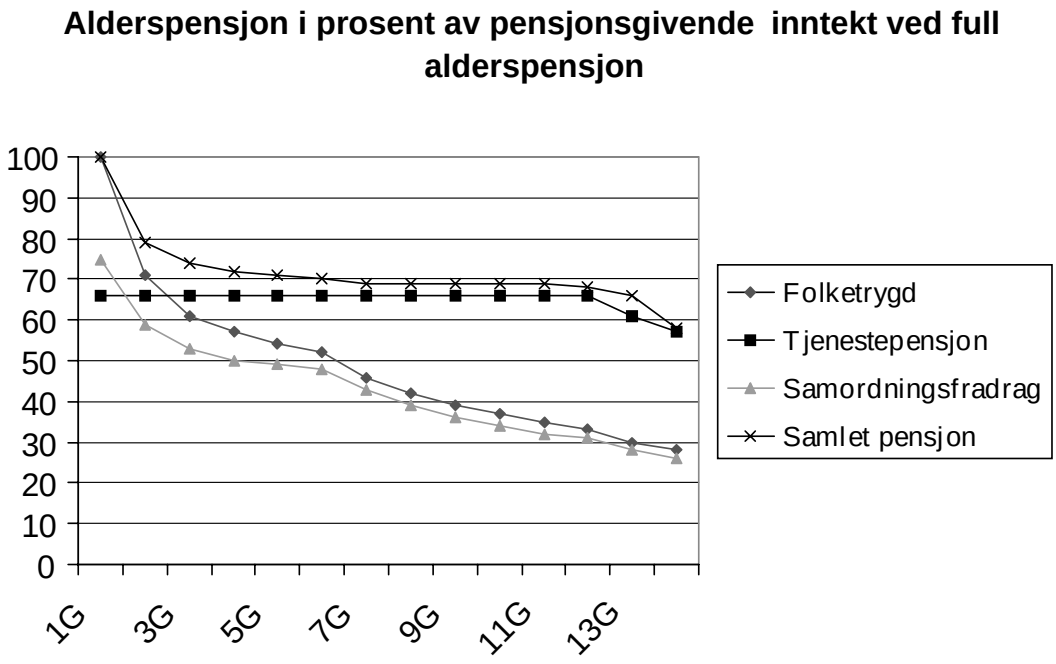
Også under lov om foretakspensjon kan det etableres ordninger hvor inntekt opp til 12 G er pensjonsgivende fullt ut.

I folketrygden blir derfor pensjonsdekningen forholdsvis redusert for høyinntektsgruppene. I de offentlige tjenestepensjonsordningene er reglene om dette opphevet. Når arbeidsinntekten har vært høyere enn 6 G, må tjenestepensjonsordningen da bære en større del av de samlede pensjonsutgiftene.

Tabell 6.2: Alderspensjon i prosent av pensjonsgivende inntekt ved full alderspensjon

a)	Lønn	1G	2G	3G	4G	5G	6G	7G	8G	9G	10 G	11 G	12 G	13 G	15 G	20 G
b)	Folketrygd	100	71	61	57	54	52	46	42	39	37	35	33	30	26	20
c)	Tjenestepensjon	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	61	57	53
d)	Differanse	34	5	5	9	12	14	20	24	27	29	31	33	31	31	27
e)	Samordningsfradrag	75	59	53	50	49	48	43	39	36	34	32	31	28	25	18
f)	Nettotjenestepensjon	0	8	13	15	17	18	23	27	30	32	34	35	33	32	35
g)	Samlet pensjon	100	79	74	72	71	70	69	69	69	69	69	68	66	58	55
h)	Samordningstillegg	25	13	8	6	5	4	4	3	3	3	2	2	2	1	1

Bokstavforklaringer:
a) Lønn i antall grunnbeløp.
b) Størrelsen på alderspensjonen fra folketrygden (i prosent av lønnen).
c) Størrelsen på alderspensjonen fra tjenestepensjonsordningen (i prosent av lønnen).
d) Differansen i prosentmellom pensjonsnivået i tjenestepensjonsordningen og folketrygden. (Alderspensjon fra folketrygden utgjør en større prosentvis andel av lønnen enn alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen ved 1 G og 2 G. Ved høyere inntektsnivåer er alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen høyere enn alderspensjon fra folketrygden.)
e) Størrelsen på samordningsfradraget for pensjonen fra folketrygden (i prosent av lønnen).
f) Den pensjonen som blir utbetalt fra tjenestepensjonsordningen etter samordning med pensjonen fra folketrygden (i prosent av lønnen).
g) Den samlede pensjonen som kommer til utbetaling fra folketrygden og fra tjenestepensjonsordningen (i prosent av lønnen).
h) Den delen av pensjonen fra tjenestepensjonsordningen som blir holdt utenfor samordning med pensjonen fra folketrygden (i prosent av lønnen).



Figur 6.1 Alderspensjon i prosent av pensjonsgivende inntekt ved full alderspensjon

6.4.2 Den pensjonsgivende inntekten i folketrygden og pensjonsgrunnlaget i de offentlige tjenestepensjonsordningene

Folketrygdens pensjoner blir beregnet ut fra de 20 årene hvor medlemmet har hatt størst inntekt i forhold til grunnbeløpet i folketrygden (sluttpoengtallet).

Denne måten å beregne pensjonene på gir ikke rettigheter som er proporsjonale med avgiftsinnbetalingen. Grunnen er blant annet at folketrygden ikke tar hensyn til de årene hvor medlemmet har hatt lav inntekt.

Man behøver ikke å ha arbeidet et helt kalenderår for å få godskrevet et opptjeningsår i folketrygden (poengår). Det er tilstrekkelig at man i løpet av kalenderåret har hatt en inntekt som overstiger grunnbeløpet.

Folketrygdens måte å beregne pensjonene på, gir en pensjon som står i et rimelig forhold til de høyeste inntektene som pensjonisten har hatt. Folketrygden gir ikke på samme måte som de private nettoordningene og de offentlige tjenestepensjonsordningene erstatning for det inntektsbortfallet som pensjonisten har på pensjoneringstidspunktet.

Det er tre forhold som gir forskjeller i grunnlaget i folketrygden og i de offentlige tjenestepensjonsordningene:

For det første beregner folketrygden grunnlaget ut fra inntekten i de 20 beste årene, mens tjenestepensjonsordningene beregner grunnlaget ut fra sluttlønnen.

For det andre er all ervervsinntekt pensjonsgivende i folketrygden, mens det i tjenestepensjonsordningene normalt bare er lønnen i tjenestestillingen som er pensjonsgivende. Biinntekter og overtidsbetaling tas ikke med.

For det tredje blir opptjente rettigheter i tiden fram til pensjoneringen regulert på forskjellige måter i folketrygden og i de offentlige tjenestepensjonsordningene: I folketrygden blir opparbeidede rettigheter regulert i takt med

endringene i grunnbeløpet (G-regulering). I Statens Pensjonskasse blir pensjonsgrunnlaget normalt regulert gjennom lønnsendringer fram til pensjonering finner sted.

Etter lov om Statens Pensjonskasse § 22 blir pensjonen til medlemmet beregnet ut fra det pensjonsgrunnlaget som medlemmet har når han fratrer stillingen.

Dersom medlemmet går over til en stilling med lavere lønn, beholder han det høyere pensjonsgrunnlaget for de tidligere opptjente rettighetene. Dette pensjonsgrunnlaget blir deretter regulert i takt med endringene i grunnbeløpet (G-regulering). Reglene om delt pensjonsgrunnlag finnes i lov om Statens Pensjonskasse § 15 andre ledd.

En undersøkelse som ble foretatt i Statens Pensjonskasse i 1992, viser at folketrygdens måte å fastsette den pensjonsgivende inntekten på, gir en pensjonsgivende inntekt som i gjennomsnitt er 30 000 kroner høyere enn den pensjonsgivende inntekten i Statens Pensjonskasse. Det særlig tre grunner til dette:

1. En større del av den samlede arbeidsinntekten er pensjonsgivende i folketrygden enn i Pensjonskassen.
2. I løpet av 1970– og 1980-årene økte grunnbeløpet i folketrygden mer enn den generelle lønnsutviklingen i staten.
3. Folketrygden beregner grunnlaget ut fra de 20 årene hvor medlemmet har hatt størst inntekt i forhold til grunnbeløpet. I tjenestepensjonsordningene blir grunnlaget derimot beregnet ut fra den faste lønnen i tjenestestillingen når medlemmet trer ut av ordningen.

Besteårsregelen i folketrygden innebærer at grunnlaget i denne ordningen blir fastsatt ut fra de 20 årene hvor medlemmet har hatt størst inntekt i forhold til grunnbeløpet i folketrygden. Dette er en relativt gunstig beregningsmåte, men de fleste er på toppen av sin inntektskarriere når de fratrer med tjenestepensjon. Sluttlønnsprinsippet i tjenestepensjonsordningene gir derfor også et gunstig grunnlag.

I de offentlige tjenestepensjonsordningene får medlemmene 66 prosent av sluttlønnen uavhengig av tidligere lønn og hvor stor pensjonspremie som er innbetalt. Det offentlige har derfor som arbeidsgiver sett det som viktigere at medlemmene i tjenestepensjonsordningene får en pensjon som står i forhold til sluttlønnen, enn at de får en pensjon som gjenspeiler tidligere pensjonsinnskudd.

Mellom de to store offentlige sektorene, stat og kommune, er det betydelige forskjeller mellom arbeidsoppgavene. Statlig sektor er ofte spesialisert i sine funksjoner, mens landets kommuner har likeartede oppgaver. Kommunal sektor har en større andel kvinnelige arbeidstakere i serviceyrker. Disse har en kortere yrkeskarriere og er i større grad ansatt i deltidstjeneste enn arbeidstakerne i staten. Utdannelsesnivået og lønnsnivået i staten er høyere.

Disse forholdene har betydning for opptjeningen av pensjonsrettigheter. Kommunal sektor har forholdsmessig høyere pensjonskostnader, men Statens Pensjonskasse, som også forsikrer det kommunale skoleverk, vil dekke en forholdsmessig høyere del av de samlede pensjonskostnader enn de kom-

munale pensjonsordningene. Vi legger her ikke fram statistiske undersøkelser som underbygger dette resonnementet.

Utvalget går ikke inn på spørsmålet om de offentlige tjenestepensjonsordningene bør beholde sluttlønnsprinsippet.

Folketrygden er en kombinasjon av to ytelser. På den ene siden har den et element av å være en sosialtrygd, med grunnpensjon, særtillegg og forsørgertillegg for ektefelle og barn. På den andre siden har den en tilleggspensjonsordning som i hovedsak er bygd opp etter visse forsikringsmessige prinsipper, men også har en fordelingsmessig funksjon.

Det er verken helt eller delvis satt av fonds som gjenspeiler pensjonsforpliktelsene til folketrygden. Hvert år får medlemmene i folketrygden gjennom ligningsattesten en orientering om pensjonspoeng som de har tjent opp i ligningsåret. Disse opplysningene lagres i Rikstrygdeverkets database. Det blir ikke ført regnskap over verdien av pensjonsrettighetene til medlemmene i folketrygden.

6.4.3 Fiktivfordelsregelen

Inntektsbegrepet i folketrygden og i de offentlige tjenestepensjonsordningene er forskjellige. Dette forholdet er tillagt betydning når pensjonen fra tjenestepensjonsordningen skal samordnes med tilleggspensjonen fra folketrygden. I samordningsloven § 23 nr. 2 første ledd er det nemlig bestemt at samordningsfradraget for tilleggspensjonen skal begrenses når den pensjonsgivende inntekten i folketrygden har vært større enn den pensjonsgivende inntekten i tjenestepensjonsordningen (fiktivfordelen).

Regelen går i all enkelhet ut på at samordningsfradraget for tilleggspensjonen ikke skal være større enn det beløpet denne pensjonen utgjør når den blir beregnet ut fra den pensjonsgivende inntekten i tjenestepensjonsordningen. I dag nyter rundt 60 prosent av de offentlige tjenestepensjonistene godt av denne regelen.

Det er en viss sammenheng mellom størrelsen på biinntektene og størrelsene på fiktivfordelene. Det er likevel grunn til å understreke at sammenhengen mellom de to forholdene ofte er tilfeldig.

Det er særlig to faktorer som påvirker omfanget av fiktivfordelene: Størrelsen på den inntekten som ikke er pensjonsgivende i tjenestepensjonsordningen, og forholdet mellom reguleringen av grunnbeløpet og lønnsutvikingen i den offentlige sektoren.

Hva som er av vesentlig betydning, er hvilken lønnsutvikling man har mot slutten av sin karriere. Hvis man «står stille», blir fiktivfordelen ofte høy. Dersom man får et opprykk, kan fiktivfordelen falle bort. Et slik resultat var neppe tilsiktet da regelen ble utformet i perioden fra 1966 til 1973, men det kan godt kalles «rettferdig». Den som har betalt det største pensjonsinnskuddet til tjenestepensjonsordningen, får også ofte et tillegg til tjenestepensjonen på grunn av at den pensjonsgivende inntekten i folketrygden har vært relativt høy i forhold til den pensjonsgivende inntekten i tjenestepensjonsordningen.

Hvis vi de neste 20 årene, sammenliknet med utviklingen i folketrygden, skulle oppleve en vedvarende reallønnsøkning for det midlere og det høyere lønnssjikt i stat og kommune, blir den effekten som er omtalt ovenfor, svekket. Den samlede verdien av fiktivfordelene vil da bli mindre.

6.5 Harmonisering til folketrygden

For å få logiske resultater av samordningsberegningene, er det generelt ønskelig at opptjeningsreglene i tjenestepensjonsordningene og i folketrygden er de samme.

I dag er reglene forskjellig på de fleste punkter. Når det gjelder opptjeningsreglene, er full tid i folketrygden 40 år, mens den er 30 år i de fleste tjenestepensjonsordninger. For årene mellom 30 og 40 øker folketrygdopptjeningen, og dermed også størrelsen på samordningsfradragene.

Til tross for at det fortsatt betales pensjonsinnskudd, øker ikke rettighetene i tjenestepensjonsordningene. Forbedrede tjenestepensjonsrettigheter er likevel knyttet til at pensjonen beregnes av lønnen ved fratreden, og dette betyr mye for pensjonens verdi. I tillegg kommer at hvis innskuddsbetalingen opphører før pensjonering, stiger opptjeningstiden – oftest til 40 år som i folketrygden.

I dag kan man oppnå liknende økonomiske virkninger ved å innføre et nettosystem for de offentlige tjenestepensjonsordningene. Da ville ikke lenger tjenestepensjonsordningene garantere for manglende folketrygdopptjening som følge av at opptjeningstiden er mellom 30 og 40 år.

I de områdene hvor det ikke kommer noen pensjon til utbetaling fra folketrygden, må hele inntektsbortfallet dekkes av tjenestepensjonsordningene.

6.6 Hvor mye kommer til utbetaling fra tjenestepensjonsordningen etter samordning?

Hovedtanken bak dagens samordningssystem er som tidligere nevnt at pensjonistens samlede pensjonsinntekt skal stå i et rimelig forhold til den inntekten som faller bort på grunn av pensjoneringen.

Inntil full tjenestepensjon er tjent opp, er det forholdsmessighet mellom innskuddet som et medlem betaler og størrelsen på bruttopensjonen som tjenes opp. Det er ikke et slikt samsvar mellom innskuddet og tjenestepensjonen etter samordning (nettopensjon). Utvalget skal i denne forbindelse peke på følgende forhold:

Når tjenestepensjonisten har rett til full pensjon fra folketrygden, skal tjenestepensjonen samordnes med folketrygdpensjonen.

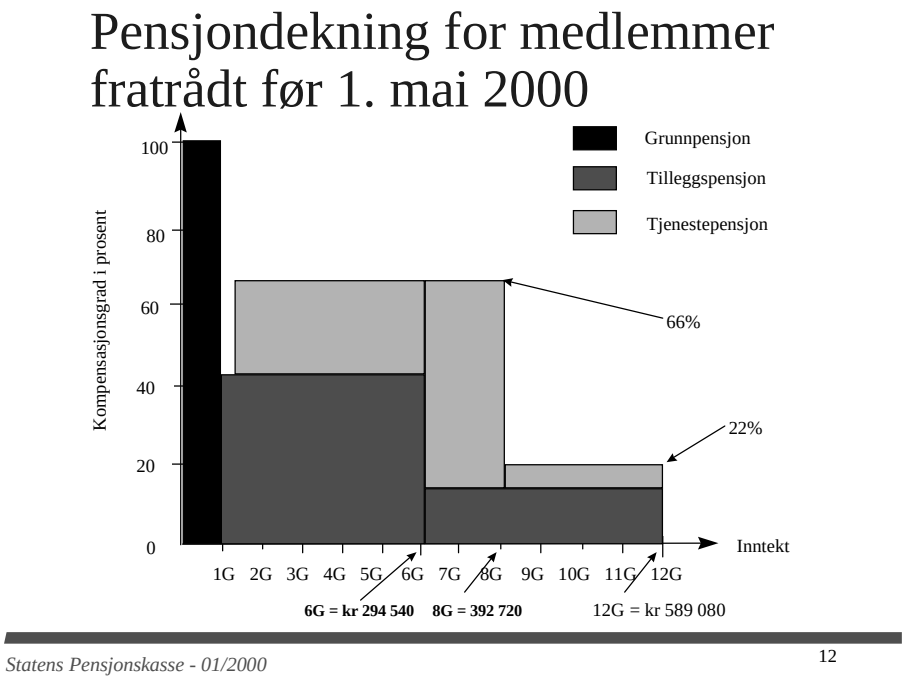
Etter de reglene som gjelder for opptjening av tilleggspensjon fra 1992 (en tilleggspensjonsprosent på 42 og et knekkpunkt på seks ganger grunnbeløpet), vil pensjondekningen fra tjenestepensjonsordningen for inntekt mellom en og seks ganger grunnbeløpet være 66 - 42 = 24 prosent av pensjonsgrunnlaget. For inntekt mellom seks og tolv ganger grunnbeløpet vil pensjonsdekningen være 66 - 14 = 52 prosent av pensjonsgrunnlaget, mens den for arbeidstakere som er fratrådt offentlig tjeneste før 1 mai 2000 for inntekt mellom åtte og tolv ganger grunnbeløpet vil være 66 : 3 = 22 - 14 = 8 prosent av pensjonsgrunnlaget. Forskjellen har sammenheng med overgangsreglene etter at knekkpunktet i de offentlige pensjonsordningene falt bort med virkning fra 1. mai 2000.

Figur 6.2 nedenfor viser forholdet mellom lønn og pensjon, basert på folketrygdens regler fra 1. januar 1992, for medlemmer fratrådt før 1. mai 2000.

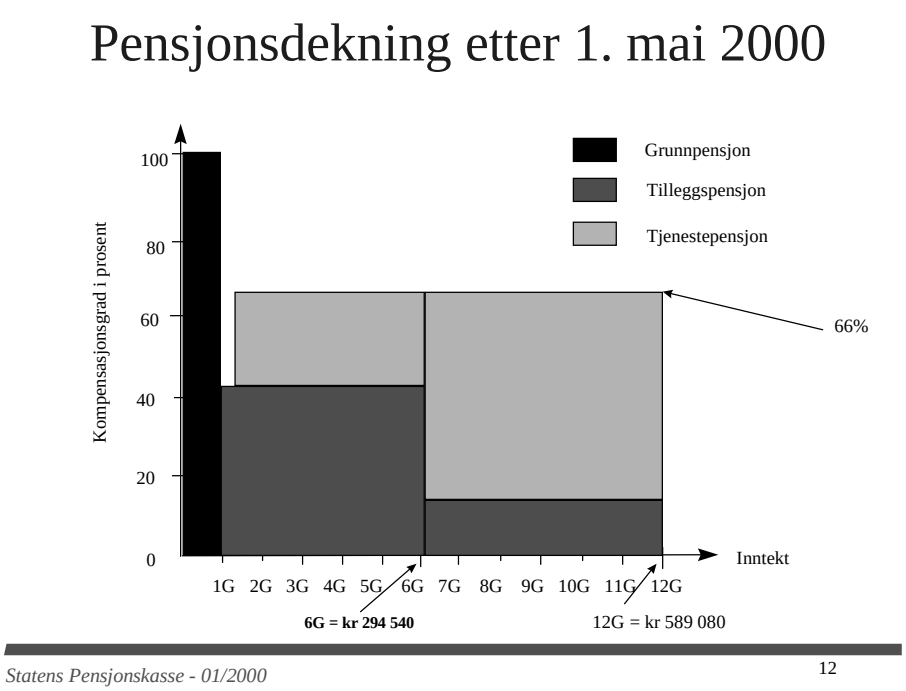
Figur 6.3 viser forholdet mellom lønn og pensjon etter 1. mai 2000, da knekkpunktet på 8 x G i tjenestepensjon ble tatt ut, slik at tjenestepensjonen gir 66 prosent dekning helt opp til 12 x G. Av forenklingsårsaker er det ikke tatt hensyn til *særtillegget* til ytelsene fra folketrygden. For

1. de eldste pensjonistene, som har hatt få yrkesaktive år etter 1967 med pensjonsgivende inntekt, og
2. deltidsansatte med lav pensjongivende inntekt,

fører særtillegget til at den selvstendige betydningen av retten til tjenestepensjon blir betydelig redusert.



Figur 6.2 Forholdet mellom lønn og pensjon for medlemmer fratrådt før 1. mai 2000



Figur 6.3 Forholdet mellom lønn og pensjon for medlemmer fratrådt etter 1. mai 2000

Med et samordningstillegg som svarer til $^{1}_{-4}$ av grunnbeløpet i folketrygden, kommer samlet pensjon over 66 prosent av den pensjonsgivende inntekten i tjenestepensjonsordningen. Av figuren foran framkommer dette i søylen for grunnpensjon, som når opp til 100 prosent dekning.

Når inntekten svarer til grunnbeløpet i folketrygden, er pensjonsprosenten i tjenestepensjonsordningene 66, mens fradraget for grunnpensjonen er 75 prosent. Da er samordningsfradraget større enn tjenestepensjonen, og det kommer intet til utbetaling fra tjenestepensjonsordningen.

Samordningsfradraget blir høyere enn tjenestepensjonen inntil pensjonsgrunnlaget er så høyt at:

Tjenestepensjon = tilleggspensjon + 75 prosent x G

Dette betyr at det ikke kommer pensjon til utbetaling fra tjenestepensjonsordningen før pensjonsgrunnlaget utgjør 1,375 G. Deretter er dekningen konstant opp til et pensjonsgrunnlag som svarer til seks ganger grunnbeløpet, se tabell 6.3.

De lavtlønte får derfor forholdsmessig mindre igjen for sitt innskudd til tjenestepensjonsordningen enn de høyere lønte. Hvis man ser på tjenestepensjonen som en etterlønn, kan det hevdes at høytlønte tjenestemenn med inntekt over seks ganger grunnbeløpet, tar ut en større del av sin samlede livsinntekt i tjenestepensjon enn det de lavere lønte gjør. Til gjengjeld får de lavtlønte en folketrygdpensjon som er bedre, sett i forhold til tidligere lønn.

Tabell 6.3: Pensjonsnivået i de «vanlige» tjenestepensjonsordningene etter samordning

Pensjonsgrunnlag	Dekningsprosent
Fra 0 G til 1,375 G	0 prosent
Fra 1,375 G til 6 G	24 prosent
Fra 6 G til 12 G	52 prosent
Fra 12 G	0 prosent

6.7 Dobbeltavkortingsreglene ved samordning av tjenestepensjon med tilleggspensjon fra folketrygden

Opprinnelig var det bestemt at når man skulle redusere samordningsfradraget for tilleggspensjonen fra folketrygden på grunn av at pensjonen fra tjenestepensjonsordningen ble gitt for mindre enn full opptjeningstid, skulle man ta utgangspunkt i det samordningsfradraget man kunne gjort for tilleggspensjonen når man forutsatte at denne pensjonen ble gitt for full opptjeningstid.

Denne regelen førte imidlertid ofte til at hele den tilleggspensjonen som kom til utbetaling, gikk til fradrag, selv om samordningsfradraget var redusert med opptjeningsbrøken i tjenestepensjonsordningen. Dette var særlig tilfellet de første årene etter at folketrygden ble innført. Regelen ble derfor i 1969 avløst av dagens regel om at man skal ta utgangspunkt i den tilleggspensjonen som faktisk er tjent opp i folketrygden, men redusere fradraget i forhold til tjenestetiden i tjenestepensjonsordningen. Dagens regel innebærer at samordningsfradraget for tilleggspensjonen i en del tilfeller blir dobbeltavkortet.

Med utgangspunkt i at samordningsfradraget for grunnpensjonen og tilleggspensjonen avkortes proporsjonalt i forhold til tjenestetidsbrøken, og at opptjeningen av brutto tjenestepensjon skjer proporsjonalt med opptjeningstidens lengde, skulle man tro at den pensjonen som kommer til utbetaling fra tjenestepensjonsordningen etter samordning, også står i forhold til opptjeningstiden i tjenestepensjonsordningen. Når dette likevel ikke er tilfellet, har det sammenheng med dobbeltavkortingen av fradraget for tilleggspensjonen.

Ved samordning med tilleggspensjon fører reglene om dobbeltavkortning til at personer som har kort yrkeskarriere i Norge, får en forholdsmessig høyere samlet pensjon enn det opptjeningen skulle tilsi. En utlending som arbeider 10 år i Norge, vil ha tjent opp 10/40 tilleggspensjon i folketrygden og 10/40 pensjon i Statens Pensjonskasse eller en kommunal ordning, hvis han reiser hjem før pensjonsalderen med oppsatt pensjonsrett. Ved fylte 67 år vil han kunne få pensjonen utbetalt. Samordningsfradraget for tilleggspensjonen blir da 10/40 x 10/40.

Hvis tilleggspensjonen er 20 000 kroner, blir samordningsfradraget 5 000 kroner. Det gis altså i eksemplet en ekstraordinær samordningsfordel på 15 000 kroner eller $^{3}\_{4}$ av den tilleggspensjonen som er opptjent. Samordningsutvalget IV foreslo at samordningsreglene burde vurderes skjerpet for denne

gruppen, slik at man anvendte den laveste tjenestetidsfaktoren i folketrygden og Statens Pensjonskasse, men ikke begge.

6.8 En vurdering av dagens pensjonssystem

6.8.1 Innledning

Det kan være tre grunner for å gå bort fra dagens pensjonssystem:
1. Systemet er for teknisk komplisert og uoversiktlig.
2. Det gir økonomiske resultater som er urimelige.
3. Det er vanskelig å administrere på en forsvarlig måte.

Disse forholdene griper dels inn i hverandre. At systemet er uoversiktlig, kan bidra til at det blir innført regler som gir uheldige resultater. Det er ikke alltid like enkelt å ha full oversikt over alle virkningene som de nye bestemmelsene kan få.

Hvilket av disse forholdene man legger hovedvekten på, vil være av betydning for hvilke alternative pensjonssystemer man bør foretrekke.

Dagens samordningssystem kan kritiseres for at kompleksiteten har ført til en betydelig belastning for folketrygdens og tjenestepensjonsordningenes administrasjon. Vi er imidlertid innenfor et felt der tidsperspektivet gjør at det også kan være meget uheldig å foreta endringer i regelverket.

Endringsforslag må kunne begrunnes med at man får nye regler som er vesentlig bedre enn de gamle. Ellers sitter man lett tilbake med overgangsregler som gjør at mengden av regler fordobles. I en lang overgangsperiode består det gamle regelverk for en større eller mindre gruppe ved siden av det nye. Valget mellom alternativer vil derfor også avhenge av hvilke overgangsregler som er nødvendige.

Her byr åpenbart utviklingen i retning av fristilling av offentlig forretningsdrift at behovet for endringer kan øke. Overføringsavtalen har etter utvalgets oppfatning vært en styrke for samordningsreglene, ved at arbeidstakere med medlemskap i flere offentlige tjenestepensjonsordninger har fått sin pensjon beregnet som om de hadde en felles pensjonsrett. Dermed unngår man kompliserte beregninger av den pensjonen som kommer til utbetaling. Oppgjøret mellom partene kan være komplisert, men dette innebærer ikke de samme rettssikkerhetsproblemene.

6.8.2 Kontinuiteten i pensjonssystemet

Det går som regel 40–50 år fra en person starter i arbeidslivet til alderspensjonen begynner å løpe, deretter 10–20 år før han eller hun dør, og så ofte 10–20 år til de etterlatte dør. Det er derfor svært viktig at det er kontinuitet i pensjonssystemet. Det er et viktig hensyn at medlemmene har tillit til det pensjonssystemet de er omfattet av.

For tjenestemennene i staten var det i tidligere tider en realitet at de som kompensasjon for en lav lønn hadde et bedre pensjonssystem enn andre grupper arbeidstakere som det var naturlig å sammenlikne seg med. Også i dag er pensjonsordningen god. Man har vel også under samordningsloven klart å opprettholde tilliten til den, selv om mange andre grupper har fått tilsvarende eller bedre pensjonsordninger.

Det kan i denne forbindelse være verd å merke seg uttalelsen til det partssammensatte Nettopensjonsutvalget i NOU 1990: 21:

> «Det er i dag tjenestemennene selv og pensjonistene som mest er skadelidende ved at bruttopensjonering er vanskelig å forstå. Det er selvsagt også slik at klagene er en belastning både i den politiske og den administrative verden. Innenfor de eksisterende økonomiske rammer bør det først og fremst være arbeidstakerne selv som må ta standpunkt til om de er villige til å ofre noen rettigheter for å få et mer lettforståelig system. Om de ikke er villige til det, må de sies å ha gitt avkall på det lett forståelige system. Dette må da være bruttosystemets forsvar.»

Med virkning fra 1. januar 2001 er det vedtatt en overgang til et nettosystem for familiepensjoner fra Statens Pensjonskasse. Tilsvarende endringer er gjennomført i de andre offentlige tjenestepensjonsordningene som er med i avtalesystemet.

De nye reglene for enkepensjon blir ikke innført for enker etter mannlige arbeidstakere tilsatt før 1. oktober 1976. For medlemmer som har tjent opp en rett til inntektsprøvd enke- eller enkemannspensjon, blir reglene innført bare når ektefellen er yngre enn 50 år per 1. juli 2000, såframt arbeidstakeren har medlemskap da. For dem som er eldre, har ikke lovgiver ønsket å forandre på den situasjon man kan ha innrettet seg etter.

Dette innebærer at vi nå har et tresporet system for enke- og enkemannspensjoner.

6.8.3 Endringer

Det har blitt gjennomført flere viktige endringer i folketrygden etter at den ble innført i 1967:

Pensjonsalderen har vært forandret; i 1973 fra 70 til 67 år, og i 1991 fra månedsskiftet før til månedsskiftet etter at pensjonisten fyller 67 år.

Ordningen med ventetillegg ble innført i 1973, og opphevet i 1984.

Grensen for den pensjonsgivende inntekten har vært justert to ganger. Fra 1967 kunne man tjene opp pensjonspoeng for inntekt opp til åtte ganger grunnbeløpet. Fra 1970 ble inntekt mellom åtte og tolv ganger grunnbeløpet pensjonsgivende med en tredel. Fra 1992 ble det nedre knekkpunkt flyttet ned fra åtte til seks ganger grunnbeløpet.

Pensjonsprosenten har også vært endret. For opptjeningsår etter 1991 ble tilleggspensjonsprosenten redusert fra 45 til 42.

Særtillegget har vært økt en rekke ganger. Siden reglene for samordning av tjenestepensjon med særtillegg er strengere enn ved samordning med tilleggspensjon, er økningen i særtillegget av spesiell betydning for deltidsansatte arbeidstakere, som det er mange av, særlig blant kvinner og i kommunal sektor.

6.9 Nærmere om innholdet i bruttogarantien

6.9.1 Innledning

Hvilken samordningspliktig ytelse som tjenes opp i folketrygden, er avhengig av tre forhold:

1. Folketrygdlovens regler
2. Arbeidstakerens yrkeskarriere
3. Reguleringen av pensjonsrettighetene i folketrygden og i tjenestepensjonsordningen.

Generelt gjelder at pensjonene under bruttosystemet i større grad enn i et nettosystem blir påvirket av hvordan pensjonsgrunnlaget i tjenestepensjonene blir regulert, enten dette skyldes lønnsnivået eller den løpende reguleringen. Etter at G-regulering ble innført i 1986 (St.meld. nr. 29 for 1985–86 og NOU 1985: 8), er reguleringen av bruttopensjonene og samordningsfradraget den samme, slik at pensjonene kan sammenlignes med nettopensjoner som G-reguleres. I forslaget til Stortinget ble dette kalt et brutto-nettosystem.

For en arbeidstaker som vil få en folketrygdpensjon som gir et samordningsfradrag på 100 000 kroner, vil 10 prosent økning i et pensjonsgrunnlag på 300 000 kunne gi en økning i utbetalt tjenestepensjon på inntil 20 prosent (det er da sett bort fra fiktivfordelsreglen).

Pensjonsgrunnlag kr. 300 000 x 110/100 =	kr 330 000
Pensjon etter regulering 330 000 x 66 prosent = 217 800 - 100 000 =	kr 117 800
Pensjon før regulering 300 000 x 66 prosent = 198 000 - 100 000 =	kr 98 000
Differanse	kr 19 800

Differansen er 20,2 prosent av kr 98 000. For tjenestepensjonsordningene er således lønnsutviklingen av stor betydning for kapitalbehovet.

6.9.2 Endringer i folketrygdens pensjonsregler og regelverksgarantien

Regelverksgarantien vil, etter innføringen av et nettosystem for familiepensjoner, etter hvert være begrenset til å gjelde egenpensjoner, det vil si uføre- og alderspensjoner. Det er da grunn til å peke på at denne gjennomføringen vil ta tid, på grunn av de romslige overgangsregler som er foreslått ved at de tidligere regler kommer til anvendelse når etterlatte er fylt 50 år per 1. juli 2000.

For egenpensjoner er situasjonen en annen. Det er nærliggende å se på virkningen av de regelendringene som er skjedd i folketrygdens ytelser siden 1967. Man bør da ta med seg at hver gang nivået på folketrygdens ytelser senkes, er en del av bruttogarantien realisert. På den andre siden fører enhver økning av de samordningspliktige trygdeytelsene til at betydningen av regelverksgarantien avtar.

Det kan være verdt å merke seg at det ikke er den samme rettslige adgang til å regulere ytelsene fra:
– folketrygden,
– tariffestede kommunale tjenestepensjonsordninger,
– lovfestede offentlige tjenestepensjonsordninger.

Overføringsavtalen innebærer likevel at tariffestede og lovfestede offentlige tjenestepensjonsordninger oftest må reguleres likt.

Grunnpensjonen er som grunnbeløpet i en del perioder blitt underregulert i forhold til lønnsnivået, også i offentlig sektor. I andre tidsrom har dette ikke vært tilfelle. Sammenligningsgrunnlaget er her pensjonsgrunnlaget, det vil si pensjonsgivende lønn ved fratreden.

Ved fratreden uten rett til straks å få pensjon, blir pensjonsgrunnlaget eventuelt regulert i takt med grunnbeløpet fram til det tidspunktet den oppsatte pensjonen skal begynne å løpe. Dette innebærer at vi ved denne sammenligningen må ta hensyn til en eventuell utvikling i retning av at arbeidstakerne i mindre grad enn før har høyest lønn på det tidspunktet de tar ut sin pensjon. Samordningsfradraget er $^{3}_{4}$ G. Dette blir ikke påvirket av om det ytes full grunnpensjon eller $^{3}_{4}$ grunnpensjon til ektefeller og samboere.

Særtillegget er samordningspliktig i sin helhet, også ved deltidstjeneste. Det samordnes derfor strengere enn tilleggspensjonen.

Da særtillegget og grunnpensjonen økte med 12 000 kroner årlig fra 1. mai 1998, gav dette Statens Pensjonskasse en budsjettmessig besparelse på 180 millioner kroner på årsbasis. Motsatt vil en reduksjon i den sosiale minstestandard koste de offentlige tjenestepensjonsordningene dyrt.

Utvalget vil anta at sannsynligheten for en slik utvikling er lav. Det er snarere slik at nettogarantien, som de private pensjonsordningene har, vil føre til at det samlede pensjonsnivå øker når særtillegget øker, mens det samlede pensjonsnivå forblir uendret i de offentlige bruttoordningene.

En arbeidsgruppe under Sosialdepartementet vurderer endringer i samordningsreglene for lave tjenestepensjoner, som etter endringen i særtilleggssatsene i 1998 oftere blir samordnet helt bort. Dette kan gjelde

– en del gamle løpende pensjoner med lavt pensjonsgrunnlag,
– pensjoner til deltidstilsatte som ikke har tjent opp tilleggspensjon ut over satsen for særtillegget.

Satsen for *tilleggspensjonen* ble endret fra 1. januar 1992 ved at nivået ble senket fra 45 til 42 prosent av inntekt som overstiger grunnbeløpet. I tillegg ble det såkalte *knekkpunktet* i folketrygden senket fra 8 til 6 G. Samlet førte disse endringer til at verdien av framtidig tilleggspensjon fra folketrygden ble redusert, og at verdien av framtidig opptjente rettigheter i Statens Pensjonskasse økte med om lag 17 prosent.

At knekkpunktet i folketrygden er senket til 6 G, innebærer at samordningsfradraget for tilleggspensjon over 6 G i en skjematisk framstilling er 66-14 = 52 prosent av pensjonsgrunnlaget.

6.9.3 Den individuelle garantien

For personer som flytter til Norge og som ikke oppnår full trygdetid, vil bruttogarantien komme til anvendelse ved samordningen med *grunnpensjonen*. Man har etter 1969 ikke regler om samordning med sosialtrygd som utbetales fra andre land.

Særtillegget utbetales til dem som ikke har tjent opp tilleggspensjon. Hvis de på grunn av kort yrkeskarriere har tjent opp en viss tilleggspensjon, men som ikke overstiger særtillegget, vil en del av tilleggspensjonen kunne være samordningsfri på grunn av at man benytter et lavere beregnet sluttpoengtall ved samordningen enn det som faktisk er tjent opp. Slike begrensningsregler har man ikke for særtillegget, som jo skal sikre en minstestandard.

Det er når *folketrygdens tilleggspensjon* er beregnet på grunnlag av et sluttpoengtall som er lavere enn et poengtall beregnet av pensjonsgrunnlaget i tjenestepensjonsordningen, at bruttogarantien kommer til anvendelse. Er tilleggspensjonen høyere enn et slikt beregnet sluttpoengtall, beholder pensjonisten det overskytende.

Folketrygdformelen inneholder to variable:

G x 42 % x sluttpoengtall x poengår/40

Sluttpoengtallet er knyttet til inntekten som tjenes opp gjennom flere år. Ved samordningen anvender man et lavere beregnet eller *fiktivt sluttpoengtall*, hvis dette gir et gunstigere resultat. Det skjer i dag i ca. 60 prosent av pensjonstilfellene. Det fiktive sluttpoengtallet finner man ved å beregne:

(Pensjonsgrunnlag - G)/G

For de fleste medlemmer er bruttogarantien av vesentlig større betydning når det gjelder tjenestetidsfaktoren. Man må ha 40 poengår i folketrygden for å få full pensjon, mens opptjeningstiden i tjenestepensjonsordningene er 30 år. For den generasjon kvinner som nå er pensjonister og for den neste, vil det påvirke samlet pensjonsnivå i betydelig grad, om tjenestepensjonsordningene ikke skulle kompensere for manglende opptjeningstid i folketrygden mellom 30 og 40 poengår. For disse grupper er også dobbeltavkortingsreglene beskrevet over av stor betydning.

Generelt gjelder at vurderingen av bruttogarantien blir en annen i folketrygdens oppbyggingsperiode, som man har kalt tiden fram til år 2007, enn senere. Det er først i år 2007 at yrkesaktive har hatt mulighet for å tjene opp 40 poengår.

Bruttogarantiens verdi er ut fra en praktisk vurdering i stor grad knyttet til at tjenestepensjonsordningene har en opptjeningstid på 30 år, mens opptjeningstiden er 40 år i folketrygden.

Kapittel 7
Rettigheter ved fratreden og flytteregler

7.1 Fripoliser i private pensjonsordninger. Kollektiv pensjonsforsikring og pensjonskasse

I offentlig sektor er pensjonsrettigheter ved skifte av arbeidsplass sikret gjennom Overføringsavtalen.

I privat sektor er pensjonsordningene (de som er regulert gjennom lovverket) fondsbasert. Ved fratredelser før pensjonsalderen er rettighetene i private pensjonsordninger klart definert i forsikringsavtalen mellom forsikringsselskap og arbeidsgiver eller ved pensjonskasseløsningen gjennom pensjonskassens vedtekter. I det følgende beskrives rettighetene ved fratredelse i privat sektor etter de lovreglene som fortsatt er i kraft (TPES), den nylig vedtatte lov om foretakspensjon (som skal avløse TPES-reglene fra 1. januar 2001), og forslaget til lov om innskuddspensjon Ot.prp. nr. 71 for 1999-2000.

7.2 TPES-reglene

7.2.1 Fratredelser

For privat tjenestepensjonsforsikring innenfor skattereglene (TPES) gjelder at når en arbeidstaker som ikke er nådd pensjonsalderen, slutter hos en arbeidsgiver med en TPES-ordning, får han rett til oppsatt pensjon i form av en fripolise betalt av denne arbeidsgiverens pensjonsordning. På tidspunktet for jobbskiftet representerer denne fripolisen en reserve. Sammen med garantert og eventuelt senere meravkastning fra forsikringsselskap/pensjonskasse, danner denne fripolisen grunnlaget for en løpende pensjonsytelse fra pensjonsalderen.

Fripoliser i privat sektor anses som selvstendige forsikringsforhold (et eget rettsforhold mellom den som har mottatt fripolisen og livsforsikringsselskapet) og godskrives en andel av overskudd ut over grunnlagsrenten.

Det er imidlertid visse begrensninger som kan tas inn i forsikringsavtalen mellom kunden og forsikringsselskapet, dersom dette ønskes. Disse begrensningene går ut på at arbeidstakerens rett til opptjente rettigheter gjennom fripolise kan begrenses av arbeidsperiodens varighet og størrelsen på fripolisens kapitalverdi (reserve).

Etter disse reglene kan pensjonsordningen hvor arbeidsgiver betaler premien, beholde hele kapitalverdien av den opptjente pensjonen i de tilfeller hvor denne er mindre enn 25 prosent av grunnbeløpet i folketrygden ved fratredelsen, eller medlemstiden i pensjonsordningen er mindre enn 1/10 av den tiden som kreves for å oppnå fulle ytelser (vanligvis tre år med gjeldende minstekrav).

Dette betyr at arbeidstakeren ved jobbskifte ikke får med seg fripolisen hvis han har vært medlem mindre enn tre år. I tillegg kan man i en pensjon-

sordning etter gjeldende regler om medlemskap ha en karenstid før opptak på opptil fem år for yngre arbeidstakere. Det vil si at enkelte arbeidstakere i dag kan være ansatt i mange år i et foretak med tjenestepensjonsordning uten å få rett til opptjent pensjon.

Dette er ikke en tilfeldig regel. Den gang reglene ble laget, syntes man det var urimelig at såkalt «gjennomtrekk» skulle få rett til fripolise fra pensjonsordningen.

Fra pensjonskasser skal fripolisen normalt overføres til et forsikringsselskap og sikres i dette. Det er i dag likevel gjort visse unntak fra denne regelen.

Forsikrede som fratrer med fripolise, har rett til en fortsettelsesforsikring, det vil si at vedkommende på individuell basis har rett til å fortsette med en individuell forsikring med ytelser opp til det han var sikret i den kollektive pensjonsforsikringen. Slik fortsettelsesforsikring må sikres i et forsikringsselskap.

7.2.2 Medregning

Når det gjelder eventuell medregning av fripolise fra et eller flere tidligere arbeidsforhold ved ansettelse hos ny arbeidsgiver, er det ingen umiddelbar plikt for den nye arbeidsgiveren til å gjøre dette. Her er det avtalefrihet. Det er opp til kunden (arbeidsgiveren) om han vil ha slike bestemmelser med i avtalen. Dette har ført til at det er en rekke forskjellige alternativer som praktiseres.

Det ene ytterpunktet er at det ikke blir tatt hensyn til medlemstid eller fripolise fra tidligere arbeidsforhold i det hele tatt. Det andre ytterpunktet er at all tidligere medlemstid i en tidligere pensjonsordning blir godskrevet i den nye ordningen mot at den nominelle fripolise ved fratredelsestidspunktet trekkes fra.

I mellom disse ytterpunktene finnes det en rekke varianter hvor det blant annet kan tas hensyn til kvalitetsforskjell mellom ny og gammel ordning. Hvis den gamle ordningen er vesentlig bedre enn den nye som arbeidstakeren blir medlem av, tas det bare hensyn til en viss del av fripolisen. For ansatte som tidligere har vært med i en offentlig ordning, er det ofte slik at medlemstid i den offentlige ordningen blir godskrevet i den nye ordningen, mens det som trekkes fra er den regulerte oppsatte pensjon, det vil si verdien av den oppsatte rettigheten i den offentlige ordningen ved pensjonsalderen. Dette kan også være tilfellet ved overgang mellom private ordninger.

7.3 Lov om foretakspensjon

7.3.1 Fratredelser

Når det gjelder lov om foretakspensjon, er det en vesentlig forskjell fra det tidligere regelverket. Fripolisen vil hele tiden være beregnet på grunnlag av en lineær opptjening fra ansettelse til pensjonsalder. Dette vil si at hvis man fratrer i en ordning under lov om foretakspensjon, får man en fripolise som svarer til det antall år man har vært medlem i pensjonsordningen, beregnet på grunnlag av lønn ved fratredelsestidspunktet. Fripolisen beregnes som en prosent av full pensjon der prosentsatsen framkommer ved å ta antall medlemsår ved fratredelsen dividert med antall år fra ansettelse til pensjonsalder.

En slik lineær opptjent fripolise vil i forhold til det ordinære premiereservesystemet med årlig premiebetaling, være litt mindre de første årene, men betraktelig større de senere årene og dermed i størsteparten av opptjeningstiden. Ansatte som fratrer etter de første årene, vil altså ha en fordel av dette systemet. Det er foreslått en overgangsperiode på ti år før alle ordninger skal være gått over til lineær opptjening.

I foretakspensjonsloven er det også innført en rekke begrensninger i forhold til det tidligere regelverk (TPES). Blant annet er det innført reduserte minstekrav til medlemstid for rett til å beholde pensjonen og tilhørende premiereserve på 12 måneder. Etter som reglene for opptak i pensjonsordningen ikke lenger har noen karenstid, vil et betydelig større antall ansatte som fratrer ha rett til fripolise.

Hvis den opptjente reserven likevel er mindre enn 50 prosent av grunnbeløpet i folketrygden, har medlemmet bare rett til at premiereserven blir overført til en annen pensjonsordning under skatteloven som vedkommende blir medlem av, eller at det tegnes en individuell pensjonsforsikringsavtale etter skatteloven.

I en pensjonskasse kan det fortsatt inngås avtale med et livsforsikringsselskap om å overta fripolisene for ansatte som fratrer. Kredittilsynet kan likevel gi pensjonskassen adgang til selv å utstede slike fripoliser.

I motsetning til den tidligere loven er det nå også åpnet adgang til å regne om fripolisen, spesielt der fripolisene har lavere pensjonsalder enn den som er i den nye pensjonsordningen. Dermed blir tilpasningen enklere.

Det er fortsatt adgang til å tegne fortsettelsesforsikring slik som under den tidligere lov.

Flytting av fripoliser kan skje etter gjeldende forskrift om flytting.

7.3.2 Medregning

Når det gjelder medregning av tjenestetid hos ny arbeidsgiver, er det fortsatt avtalefrihet på dette området. Den nye arbeidsgiveren behøver ikke ha regler som tar hensyn til tidligere medlemstid. Hvis arbeidsgiver imidlertid ønsker å ta hensyn til dette, er det spesifisert hvordan dette skal gjøres. Muligheten for variasjoner på dette område er blitt betydelig mindre etter innføringen av den nye foretakspensjonsloven.

Hovedregelen er at arbeidstaker gis et tillegg i den pensjonsgivende tjenestetiden som svarer til tjenestetiden i den tidligere ordningen. Dette forutsetter at premiereserven for den pensjonen som er opptjent i den tidligere ordningen, er minst like stor som premiereserven ville vært i den nye ordningen etter like lang opptjeningstid.

Ved beregning av premiereserven i den nye ordningen legges de ytelser som gjelder for arbeidstaker ved opptaket i den nye ordningen til grunn. Er premiereserven fra den tidligere ordningen mindre, avkortes tillegget i tjenestetid forholdsmessig. Det tas dermed hensyn til kvalitetsforskjell mellom den gamle og nye ordningen. Det tilsvarende fradraget i pensjonsytelsene settes lik de pensjonsytelsene som vil tilsvare premiereserven fra den tidligere ordningen, men ikke mer enn de ytelsene i den nye ordningen som svarer til den tidligere tjenestetiden.

Dersom det skal medregnes tidligere tjenestetid, skal midlene overføres til den nye pensjonsordningen etter reglene i flytteforskriften. Midler som

overstiger den premiereserven som skal sikre full medlemstid, kan sikres ved en egen fripolise.

7.4 Forslag til lov om innskuddspensjon

7.4.1 Fratredelse

Ved opphør av medlemskap beholder medlemmet sin rett til den pensjonskapitalen som er opptjent ved fratredelsen, med mindre medlemskapet har vært kortere enn 12 måneder.

Den som fratrer, får et pensjonskapitalbevis. Pensjonskapitalen forvaltes ifølge pensjonskapitalbeviset av utstedende institusjon, men kan flyttes etter bestemte regler etter medlemmets ønske.

Opptjent pensjonskapital konverteres til alderspensjon ved pensjonsalder. Det er adgang til å fortsette pensjonssparingen på egen hånd etter fratredelsen dersom medlemmet ikke blir medlem av en annen innskudds- eller foretakspensjonsordning.

7.4.2 Medregning

Pensjonskapitalen kan etter medlemmets ønske overføres til pensjonskapital i en annen innskuddsordning medlemmet måtte bli medlem av.

7.5 Pensjon utenfor skattereglene

For pensjon utenfor skattereglene er man i dag ikke bundet og vil heller ikke være det av den nye foretakspensjonsloven. Ved en kollektiv pensjonsforsikring utenom skattereglene som dekker pensjon av lønn over 12 G, eventuelt pensjon fra en lavere pensjonsalder enn den tillatte, kreves det ingen regler om rett til fripolise ved fratreden, eventuell medregning i en ny ordning.

De fleste pensjonsordninger som har slike tilleggsordninger, har imidlertid fastsatt regler for dette. Vanligvis omfatter dette nøkkelpersonell. Slike regler blir oftest fastsatt i forhandlinger ved ansettelsen. I slike tilfeller blir fripolisen ofte en oppsatt livrente.

7.6 Regulering av løpende pensjoner og fripoliser

7.6.1 Regulering av løpende pensjoner

I private pensjonsordninger er det etter gjeldende rett avtalefrihet med hensyn til om løpende pensjoner skal reguleres eller ikke.

Lov om foretakspensjon ble vedtatt 7. mars 2000. Loven trer i kraft fra 1. januar 2001. Loven inneholder bestemmelser som innfører en plikt til årlig regulering av løpende pensjoner, betinget av at det har vært overskudd på premiereserven for løpende pensjoner. I henhold til loven skal overskudd på premiereserve knyttet til pensjoner under utbetaling, tilføres et fond kalt pensjonistenes overskuddsfond.

Midlene i overskuddsfondet skal hvert år benyttes til en engangspremie for tillegg til ytelsene som utbetales til pensjonistene. Det stilles krav om likebehandling, slik at alle pensjonister skal gis samme prosentvise tillegg.

Formålet med bestemmelsene er å sikre at verdien av pensjonsutbetalingene til pensjonistene så vidt mulig følger lønns- og prisstigningen. Ut fra lovens formål skal det årlige tillegget til ytelsene, dersom det har vært tilstrekkelig overskudd på premiereserven for løpende pensjoner, svare til den prosentvise økningen i folketrygdens grunnbeløp, men kan som hovedregel ikke være høyere enn denne.

Overskuddet på premiereserven for løpende pensjoner vil ikke alltid være tilstrekkelig til å finansiere tillegg som svarer til den prosentvise årlige økning av folketrygdens grunnbeløp. Loven gir derfor adgang til at reguleringstillegget kan økes utover den prosentvise økningen i folketrygdens grunnbeløp, hvis det er nødvendig for at reguleringen av pensjonen i året og de to foregående årene til sammen skal svare til den prosentvise økningen av grunnbeløpet i disse tre årene. Således kan pensjonsordningen i en viss grad innhente justeringer av grunnbeløpet hvis overskuddet det enkelte år ikke har vært tilstrekkelig til å finansiere G-regulering av ytelsene. Det vil også være adgang til å overføre midler fra premiefondet eller til å innbetale tilskudd til overskuddsfondet. Loven gir foretaket en valgfrihet med hensyn til å tilføre midler til pensjonistenes overskuddsfond. Dersom foretaket yter tilskudd til overskuddsfondet, gis det inntektsfradrag for innbetalingen, jf. endring av skatteloven § 6-46 første ledd bokstav b.

Ovenstående gjelder ikke regulering av fripoliser under utbetaling. Løpende pensjoner etter fripoliser reguleres som i punkt 7.6.2.

7.6.2 Regulering av fripoliser

Fratrådte arbeidstakere som har vært medlemmer i private pensjonsordninger, får på gitte vilkår normalt rett til opptjent pensjon (fripolise) beregnet på grunnlag av den premiereserven som er oppsamlet for vedkommende ved innbetaling av premier.

Retten til den opptjente pensjon sikres i en egen forsikringsavtale. På tidspunktet for jobbskifte representerer denne fripolisen en reserve som sammen med senere avkastning fra forsikringsselskapet, danner grunnlaget for en bestemt pensjonsytelse fra pensjonsalderen. Den fratrådte får med andre ord rett til det overskuddet som genereres av fripolisen etter nærmere regler gitt i forsikringsvirksomhetsloven § 8-1 med tilhørende forskrift.

Den fratrådte får på denne måten sin pensjonsrett regulert innenfor de grenser som overskuddsdannelsen i vedkommende forsikringsselskap gir. Lov om foretakspensjon gir etter nærmere fastsatte regler et medlem som slutter i foretaket, rett til opptjent pensjon basert på en lineær opptjening. Den fratrådte har rett til en fripolise som sikrer vedkommende rett til den opptjente pensjon. Loven gjør for øvrig ingen endringer i reglene i forsikringsvirksomhetsloven med tilhørende forskrift for tildeling av overskudd til fripoliserettigheter til fratrådte.

Livsforsikringsselskapene kan i henhold til sine godkjente vedtekter tilbakeholde opp til 35 prosent av overskuddet til skatt, utbytte og egenkapitalformål, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 8-1.

Overskuddet skal fordeles årlig på den enkelte kontrakt, etter den enkelte kontrakts bidrag til dannelsen av overskuddet i samsvar med de premie– og beregningsgrunnlag som har vært benyttet for denne. Fripoliser regnes som en egen kontrakt i relasjon til overskuddsreglene.

Kravet om årlig tilbakeføring av overskudd modifiseres ved adgangen for livselskapene til innen visse grenser å foreta tilleggsavsetninger. Tilleggsavsetninger er en betinget tilbakeføring av overskudd, men kan også ses på som en styrking av grunnlagsrenten ved beregning av avsetningene. Tilleggsavsetningene tilføres fripolisen med endelig virkning når forsikringen kommer til utbetaling. Tilleggsavsetningene innebærer en utsettelse av tilbakeføringen av overskuddet, men kommer rettighetshaveren til fripolisen til gode ved at livselskapet, på grunn av at tilbakeføringen er betinget, kan øke graden av aksjeinvesteringer som igjen gir opphav til høyere forventet avkastning.

I de senere årene har det tilbakeførte overskudd vært beskjedent, og dermed har reguleringen av fripolisenes verdi ligget under det en G-regulering innebærer. Dette har blant annet sin bakgrunn i at Kredittilsynet i 1995 henstilte til livselskapene å forsterke avsetninger til dekning av fremtidige kostnader forbundet med behandling av forsikringer det ikke lenger betales premie for (administrasjonsreserve). Bakgrunnen for henstillingen var at selskapene etter Kredittilsynets vurdering i en periode ikke hadde foretatt tilstrekkelige avsetninger for dette formålet.

De administrasjonsavsetningene selskapene siden 1995 har foretatt, har medført redusert regnskapsmessig overskudd i de samme regnskapsårene og dermed redusert grunnlag for regulering av fripolisene.

Livselskapene vil imidlertid i løpet av 2000 stort sett ha avsluttet forsterkningen av administrasjonsavsetningene, og det økte reservegrunnlag vil føre til større fremtidige overskudd, og en tilsvarende høyere regulering av fripolisene enn om avsetningene ikke var foretatt.

Det beskjedne tilbakeførte overskudd i de senere årene har også sin bakgrunn i at livsforsikringsselskapene har utnyttet adgangen til å bygge opp tilleggsavsetninger. Tilleggsavsetningene har imidlertid som nevnt som formål å øke det tilbakeførte overskudd på sikt.

Det er således flere forhold som gir grunn til å regne med at det tilbakeførte overskuddet på fripolisene vil øke vesentlig i framtiden, men det er vanskelig å si noe om hvorvidt overskuddet vil være tilstrekkelig til at fripolisens verdi vil øke i takt med en G-regulering.

Overskuddet vil for øvrig variere med det forsikringstekniske premie- og avsetningsgrunnlaget som er anvendt, avkastningsnivået i livsforsikringsselskapene (eller pensjonskassene), forløpet av risikoelementene (død og uførhet) og kostnadsforutsetninger i forhold til de forutsetningene som er lagt til grunn i premieberegningsgrunnlaget, likeså hvor stor andel av overskuddet som blir tilbakeholdt av selskapene.

De fleste norske livsforsikringsselskapene tilbakeholder i dag om lag 15-20 prosent av overskuddet til skatt, utbytte og egenkapitalformål, men de mindre individual selskapene har tradisjonelt tilbakeholdt en større andel av overskuddet. Grunnlagsrenten i beregningsgrunnlag som anvendes av norske livsforsikringsselskap, er i dag på tre prosent ved nytegning, men det anvendes fire prosent på tidligere tegnede kontrakter. I kollektiv pensjon (eksklusive KLP) er i overkant av 90 prosent av forsikringsforpliktelsene fortsatt sikret på et fire prosent grunnlag.

7.7 Forskrift om rett til overføring av oppsamlede midler knyttet til kollektiv eller individuell livs- og pensjonsforsikring (flytteforskriften)

7.7.1 Historikk

Utvalget som behandlet konkurransen på finansmarkedet (NOU 1986: 59), vurderte det som helt fundamentalt for konkurransen livsforsikringsselskapene i mellom at det ikke måtte legges unødvendige hindringer i veien for flytting av forsikringer. Utvalgets flertall foreslo at det skulle lovfestes en rett for forsikringstakeren til å overføre alle oppsamlede midler på en livsforsikring til et nytt forsikringsselskap.

Tidligere kunne en forsikringstaker også flytte til et nytt forsikringsselskap. Hovedregelen var likevel at flyttingen ble registrert som opphør i det fraflyttede selskapet. De oppsamlede fonds ble fordelt på de ansattes premiereserver, og det ble utstedt fripoliser. I det nye forsikringsselskapet ble det tegnet en ny forsikring med ny oppsparing.

Kredittilsynet gav 22. februar 1988 retningslinjer som gav uttrykk for de vilkår Kredittilsynet stilte for å godkjenne en overføring av en kollektiv pensjonsordning fra en pensjonsinnretning til en annen.

Retten til flytting ble lovfestet i lov om forsikringsvirksomhet av 10. juni 1988 § 7–8. Lov og forskrift trådte i kraft 30. juni 1990. Ny forskrift om flytting ble gitt 27. november 1991 med ikrafttredelse 1. mars 1992.

7.7.2 Erfaringer

Flytteforskriften har medført at en hver bedrift eller enkeltperson som tegner en forsikring i et livsforsikringsselskap, når som helst kan si opp sin forsikring, og flytte sin premiereserve/sitt premiefond til et annet livsforsikringsselskap. Hittil har produktene i selskapene vært svært like, særlig på området for tjenestepensjonsforsikring. Livsforsikringsselskapene har derfor konkurrert på avkastnings- og omkostningssiden.

I 1999 ble det flyttet premiereserver/premiefond mellom livsforsikringsselskapene på 3,6 milliarder kroner, mot 5,2 milliarder kroner i 1998 og 2,9 milliarder i 1997.

Ingen land i EU har tilsvarende flytteregler for forsikringsselskaper.

7.7.3 Dagens flytteregler

7.7.3.1 Generelt

Flytteforskriften gjelder overføring av oppsamlede midler knyttet til kollektiv eller individuell forsikring til et annet forsikringsselskap eller pensjonskasse. Et hvert selskaps forsikringsvilkår og vedtekter skal ha regler som innebærer at en forsikring kan sies opp for flytting av forsikringstakers midler til annet forsikringsselskap eller pensjonskasse.

Det forsikringsselskapet som det flyttes fra, kan beregne et rimelig gebyr til dekning av utgifter ved overføringen. Maksimalt beløp er 5 000 kroner.

7.7.3.2 Definisjoner

Forskriften har en rekke definisjoner. Det sondres mellom kollektiv tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven, og kommunal pensjonsforsikring tegnet

i et forsikringsselskap av kommune, fylkeskommune eller kommunal, interkommunal eller fylkeskommunal bedrift.

Med medlemmer i en kollektiv pensjonsordning menes de arbeidstakerne som oppfyller opptaksvilkårene i regelverket for pensjonsordningen. Som medlem regnes også alderspensjonist som har sluttet hos forsikringstakeren ved oppnådd pensjonsalder, og uførepensjonist som er blitt ufør mens han/hun var i forsikringstakerens tjeneste. Med pensjonist menes en person som mottar løpende pensjon.

7.7.3.3 Vern av de forsikredes rettigheter

Overføring av midler knyttet til tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven kan bare foretas til tjenestepensjonsordning etter skatteloven. Midler knyttet til annen privat kollektiv pensjonsforsikring kan bare overføres til privat kollektiv pensjonsordning som ikke er opprettet som tjenestepensjonsordning etter skatteloven.

Et viktig element i flyttereglene er at en overføring av midler ikke må medføre reduksjon i de opptjente ytelser eller premiereserve til den forsikrede. Den enkelte ytelse fastsettes etter overføringen etter den pensjonsplanen som gjelder i det nye selskapet.

Pensjonister skal i den nye ordningen sikres pensjonsytelser som minst tilsvarer pensjonsytelsene i den tidligere ordningen på overføringstidspunktet, inklusiv tildelt bonus som er sikret ved avsetninger i det avgivende selskapet.

7.7.3.4 Informasjon

De forsikrede eller deres representanter skal forelegges detaljert informasjon om virkningene av overføringene, herunder om virkningene av et eventuelt nytt beregningsgrunnlag, og om eventuelle nye prinsipper for regulering av løpende pensjoner.

Ansvaret for at tilstrekkelig informasjon er gitt, påhviler forsikringstakeren. Både det avgivende selskapet og det nye selskapet plikter å påse at informasjonen til forsikringstakeren er korrekt.

En overføring av midler kan ikke gjennomføres uten at arbeidstakere og pensjonister har hatt anledning til å uttale seg. Arbeidstakerorganisasjonene kan uttale seg på sine medlemmers vegne, med mindre arbeidstakerne har oppnevnt et utvalg som skal representere dem. Eventuelle bestemmelser i tariffavtale går foran bestemmelsene i denne lovparagrafen.

7.7.3.5 Hvem flyttingen omfatter

Flytting må gjelde alle arbeidstakere. Alders- og etterlattepensjonister kan holdes tilbake i den tidligere forsikringen, selv om de aktive og uførepensjonistene overføres til ny forsikring.

Overføring av midler knyttet til pensjonsrettighetene for fratrådte arbeidstakere kan bare foretas etter vedkommendes eget ønske.

7.7.3.6 Hvilke midler som skal overføres

Premiereserven for opptjente pensjonsrettigheter etter det avgivende selskaps beregningsgrunnlag overføres til det mottakende forsikringsselskapet. Det overføres bare premiereserve for de forsikrede som omfattes av overføringen. Hvis den overførte premiereserven er større enn premiereserven etter det mottakende forsikringsselskaps beregningsgrunnlag, skal det overskytende benyttes til å øke pensjonsbeløpene.

Den enkelte forsikringskontrakts andel av overskuddet skal overføres. Det samme gjelder kontraktens andel av kursreserven. Forsikringskontraktens andel av tilleggsavsetning i forsikringsfondet beregnes også etter det avgivende selskapets beregningsgrunnlag, og overføres til det mottakende selskapet.

Dersom den overførte premiereserven ikke er tilstrekkelig til å dekke nødvendig reserve, anvendes først den overførte andel av tilleggsavsetning til forsikringsfondet i det avgivende selskapet, og deretter disponible midler i premiefond med videre. Dersom fondene ikke er tilstrekkelig til dekning av manglende premiereserve, skal differansen opp til full premiereserve i den nye pensjonsordningen dekkes ved direkte innbetalinger fra forsikringstakeren.

7.7.3.7 Særlig om flytting av kommunale pensjonsordninger

Flyttereglene har et eget kapittel om overføring av midler knyttet til kommunale pensjonsordninger.

Betingelsene for rett til overføring av midler er at det ikke på noe punkt må medføre reduksjon i de forsikredes opptjente ytelser. Den enkelte ytelse skal etter overføringen fastsettes etter den pensjonsplanen som gjelder i pensjonsordningen i den nye pensjonsinnretningen.

Midler knyttet til den kommunale pensjonsordningen kan bare overføres til annen kommunal pensjonsordning. De forannevnte regler om hvilke midler som skal overføres, er i hovedtrekk også gjort gjeldende for flytting av kommunale pensjonsordninger.

Premiereserven for opptjente pensjonsrettigheter etter det avgivende selskaps beregningsgrunnlag overføres til den mottakende pensjonsinnretningen.

7.7.3.8 Flytting av individuelle rettigheter

Et kapittel i flytteforskriften omhandler overføring av individuelle rettigheter i privat pensjonsordning.

En arbeidstaker kan ved ansettelse i stilling som medfører medlemskap i en privat pensjonsordning, kreve at midler knyttet til tidligere opparbeide rettigheter i en privat pensjonsordning overføres til den nye pensjonsordningen.

Den overførte premiereserven, beregnet etter den avgivende pensjonsinnretnings beregningsgrunnlag, benyttes til sikring av pensjonsytelser etter den nye pensjonsordningens pensjonsplan og gjeldende beregningsgrunnlag. Overskudd som er oppstått på fripoliser, skal benyttes til sikring av individuelle pensjonsrettigheter i den avgivende eller mottakende pensjonsinnretningen etter arbeidstakerens valg.

7.7.3.9 Omtale av dom basert på tidligere flytteforskrift

Det er avsagt en dom i Gulating lagmannsrett vedrørende krav i forbindelse med flytting av en kollektiv pensjonsforsikring fra et livsforsikringsselskap til en pensjonskasse. Den kollektive pensjonsforsikringen var sagt opp for flytting. Det oppstod tvist mellom partene om hvem som hadde ansvaret for 72 arbeidstakere som var sykmeldt på flyttetidspunktet, og som ble uførepensjonert i løpet av 12-månedersperioden etter at de ble sykmeldt.

Det saksøkte forsikringsselskapet anførte at en flytting omfatter alle aktive arbeidstakere, inklusiv sykmeldte. Det ble videre anført at det er de faktiske avsatte midlene på flyttetidspunktet som skal overføres, også for de sykmeldte. Kredittilsynet hadde vektlagt enkle og entydige regler for flytting, og at premiereserven for opptjente pensjonsrettigheter skulle beregnes etter det avgivende selskaps beregningsgrunnlag.

Retten ga sin tilslutning til livsforsikringsselskapets anførsler.

Dommen var viktig for avklaring mellom partene. Den er basert på den tidligere forskriften om flytting. Det man kan legge vekt på når det gjelder dommen, er at

– det er det avgivende selskaps beregningsgrunnlag som tilsier hvilke avsetninger som skal benyttes,
– reglene gir ikke millimeterrettferdighet, men er ment å bidra til at arbeidsgiveren og det avgivende forsikringsselskapet i hovedtrekk avslutter sitt forhold med endelig virkning. Derfor skal både uføre og sykmeldte flytte med sin arbeidsgiver.

I forhold til tidligere og senere flytteforskrifter har forsikringsselskapene utarbeidet utfyllende retningslinjer for tilfeller hvor personer for eksempel er delvis uføre.

7.7.3.10 Overføring til Statens Pensjonskasse, dispensasjon fra flytteforskriften

Flytteforskriftens regler er til hinder for at en forsikringstaker kan overføre midler og opptjente rettigheter fra en kommunal pensjonsordning til en «tjenestepensjonsordninger etter skatteloven» og omvendt. Det følger av §§ 3–1 og 5–1 i forskriften.

De nevnte begrensningene i flytteretten må ses i sammenheng med forskriftens krav om at en flytting ikke kan medføre reduksjon i de forsikredes rettigheter, det vil si arbeidstakernes og pensjonistenes opptjente ytelser og premiereserve. Hvorvidt den enkelte arbeidstaker eller pensjonist vil være tjent med å få sine rettigheter overført i en ny type ordning, vil variere avhengig av situasjonen for den enkelte. Noen vil kunne ha fordel av slik overføring av rettigheter og midler, mens andre vil tape på en slik overføring.

Et beslektet spørsmål som har vært oppe til behandling i Kredittilsynet, er om flytteretten gjelder når en forsikringstaker tilsluttes lov om Statens Pensjonskasse, det vil si om forsikringstakeren i så fall kan få overført rettigheter og midler fra sin «tjenestepensjonsordning etter skatteloven» til Statens Pensjonskasse.

Forsikringsvirksomhetsloven § 7–8 med forskrift gjelder flytterett til forsikringsselskap eller pensjonskasse. Statens Pensjonskasse er i relasjon til for-

sikringsvirksomhetslovens øvrige regler verken et forsikringsselskap eller en pensjonskasse, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 13–1. Den lovbestemte flytteretten gjelder med andre ord ikke.

Kredittilsynet har i samråd med Finansdepartementet antatt at forsikringsvirksomhetsloven likevel ikke er til hinder for at midler og rettigheter i kollektive pensjonsforsikringer overføres til Statens Pensjonskasse på de betingelser som er fastsatt i forsikringsvirksomhetsloven § 7–8 med tilhørende forskrift.

Ytelser og rettigheter i kommunale pensjonsordninger, herunder reglene om opptjening av pensjonsrettigheter, tilsvarer i hovedsak de ytelsene og rettighetene som følger av lov om Statens Pensjonskasse. I relasjon til flytteforskriftens regler er derfor pensjonsordningen i Statens Pensjonskasse ansett på linje med kommunal pensjonsordning og ikke private tjenestepensjonsordning etter skatteloven. Flytteforskriften må derfor i utgangspunktet anses å være til hinder for en overføring fra en privat tjenestepensjonsordning til Statens Pensjonskasse.

Kredittilsynet kan imidlertid i medhold av flytteforskriftens § 1–3 gjøre unntak fra bestemmelsene i forskriften i særlige tilfelle, dersom dette er uten prinsipiell betydning og for øvrig er ubetydelig. Finansdepartementet har i likhet med Kredittilsynet lagt til grunn at denne bestemmelsen innebærer en adgang til på relativt snevre vilkår å overføre rettigheter med tilknyttede midler opptjent i privat tjenestepensjonsordning etter skatteloven fra et livsforsikringsselskap til Statens Pensjonskasse.

For at Kredittilsynet skal kunne gi en slik dispensasjon, er det en forutsetning at hvert enkelt medlem av pensjonsordningen samtykker til overføring av rettigheter og midler til Statens Pensjonskasse. Dette innebærer at arbeidsgiveren i samarbeid med det mottakende selskapet må gi utfyllende opplysninger til hvert enkelt medlem om virkningen av en overføring til en ny ordning, og at partene er enige om at medlemmene er tjent med en slik løsning.

Det er ikke tatt stilling til om et livsforsikringsselskap ut fra analogislutninger har plikt til å overføre midler til Statens Pensjonskasse.

Finansdepartementet har for øvrig lagt til grunn at en overføring fra et livsforsikringsselskap til Statens Pensjonskasse må regnes som opphør av en tjenestepensjonsordning i henhold til forskrift om private tjenestepensjonsordninger av 28. juni 1968 nr. 30 § 14. Etter paragrafens andre ledd skal midlene ved opphør anvendes til sikring av pensjonsrett som nevnt i forskriftens § 13. Rettighetene skal videre sikres i et livsforsikringsselskap med mindre Kredittilsynet godkjenner noe annet. Sosialdepartementet har gitt Kredittilsynet fullmakt til å godkjenne at midlene anvendes til sikring av pensjonsrettigheter i Statens Pensjonskasse, forutsatt at det også er gitt dispensasjon i henhold til flytteforskriften. Kredittilsynet må således også godkjenne at midlene anvendes til sikring av pensjonsrettigheter i Statens Pensjonskasse.

7.8 Fripoliseregister

I foretakspensjonsloven § 4-14 er det bestemt at det skal opprettes et fripoliseregister. Registeret skal så vidt mulig omfatte også fripoliser utstedt i henhold til tidligere regler.

Finansdepartementets begrunnelse for dette var blant annet at bestemmelser i den nye loven kan medføre at det blir utstedt langt flere fripoliser enn tidligere, og at det kan være behov for en samlet oversikt over opptjente rettigheter.

Arbeidstakere som har flere fripoliser utstedt av samme pensjonsinnretning, skal kunne kreve at rettighetene etter polisene blir slått sammen, og at ny fripolise blir utstedt på grunnlag av de samlede rettighetene. Departementet registrerte at den foreslåtte adgangen til å slå sammen fripoliser har fått tilslutning blant de høringsinstansene som har uttalt seg. Departementet mente at sammenslåingsadgang er nyttig, i det den vil redusere antallet fripoliser og dermed omfanget av administrasjon knyttet til disse.

Departementet var enig med de høringsinstansene som påpeker at adgangen til å slå sammen fripoliser isolert sett vil redusere antall fripoliser. Dette må også ses i sammenheng med forsikringstakerens adgang til flytting av fripoliser, som innebærer at fripolisene kan flyttes til samme type pensjonsordning før sammenslåing. Et fripoliseregister vil kunne gi nyttig informasjon om omfang og verdi av fripoliser. Departementet ville derfor ved vurderingen av om et slikt register faktisk skal opprettes, blant annet ta hensyn til om adgangen til å slå sammen fripoliser i vesentlig grad vil redusere et slikt behov.

Når det gjelder retten til å velge i hvilket livsforsikringsselskap en fripolise skal stå, har foretakspensjonslovens § 4-9 femte ledd videreført gjeldende flytterett for fripoliser.

Under behandlingen i Stortinget gikk Finanskomiteen inn for at også de offentlige tjenestepensjonsordningene blir inkludert i et slik fripoliseregister, slik at all informasjon kunne bli samlet på ett sted. Komiteen bad Regjeringen komme tilbake med en vurdering og eventuelle forslag knyttet til dette før et fripoliseregister eventuelt opprettes.

I forslag til lov om innskuddspensjon (Ot.prp. nr. 71 for 1999-2000) er det i § 6–2 foreslått at pensjonskapitalbevis skal registreres i Fripoliseregisteret.

Kapittel 8
Pensjonsordninger i arbeidsforhold og skatt

8.1 Innledning

Pensjonsavtaler i arbeidsforhold reiser flere skatterettslige problemstillinger, og det er gitt særlige regler for enkelte av ordningene.

For arbeidsgiver er det først og fremst av betydning om det foreligger fradragsrett, deretter omfanget av fradragsretten og på hvilket tidspunkt denne retten oppstår.

Også for arbeidstakeren oppstår spørsmål om fradrag for innbetalt premie til pensjonsordningen. Videre oppstår det spørsmål om hvordan og når pensjonsrettighetene skal beskattes, om opptjening av rettighetene skal skattlegges som fordel vunnet ved arbeidsforholdet eller om beskatningen først skal skje ved utbetaling av pensjonen. For både arbeidstaker og arbeidsgiver oppstår spørsmålet om beskatning av innestående midler i pensjonsordningen.

Staten, fylkeskommuner og kommuner er arbeidsgivere. Deres plikt til å betale skatt følger av skatteloven § 2-5. Formues- og inntektsskatt kan som hovedregel ikke pålegges staten, fylkeskommuner og kommuner, og disse vil derfor som hovedregel ikke berøres av regelverket som beskrives nedenfor.

I utvalgets mandat heter det at utvalget særskilt skal vurdere «sammenhengen mellom pensjonsloven, pensjonsvedtektene, TPES-reglene, eventuelt lov om foretakspensjon og de mulige forsikringsløsninger for de enkelte deltakerne sammenholdt med overføringsavtalens bestemmelser». Hovedvekten av framstillingen nedenfor vil være en beskrivelse av de gjeldende skattebestemmelser for private tjenestepensjonsordninger etter skatteloven (TPES), og de endringene i skatteloven som vil gjelde for pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon. Vi vil imidlertid også gi en kort redegjørelse for forslaget til endringer i skatteloven som en følge av lovforslaget om innskuddsbasert alderspensjon i arbeidsforhold, og skattemessig behandling av kollektive livrenter.

8.2 Private tjenestepensjonsordninger etter skatteloven (TPES)

Nedenfor beskrives hovedpunktene i regelverket for private tjenestepensjonsordninger etter skatteloven (TPES). Lov om foretakspensjon, som kommer til erstatning for disse reglene, iverksettes fra 1. januar 2001. Som hovedregel skal pensjonsordningene ha tilpasset sitt regelverk til den nye lovgivningen innen to år etter iverksettelsen.

Private tjenestepensjonsordninger etter skatteloven gis en gunstig skattemessig behandling. Dette gjelder blant annet fradragsrett for arbeidsgivers tilskudd til ordningen. Særlige regler om arbeidsgivers tilskudd til privat tjenestepensjonsordning etter skatteloven finnes i skatteloven § 6-46. Bestemmelser til utfylling mv. av skatteloven § 6-46 er fastsatt av Sosial- og helsedepartemen-

tet i forskrift av 28. juni 1968 nr. 3 om private tjenestepensjonsordninger med mer, og i forskrift av 27. oktober 1969 nr. 9451 om private tjenestepensjonsordninger, jf. § 6-46 og forskrift av 26. mars 1999 nr. 14 om gjennomføring mv. av skatteloven (1968-reglene).

Det er en forutsetning for skattefradrag at tjenestepensjonsordningen oppfyller nærmere fastsatte vilkår. Forutsetningen bygger på at ordningen framstår som rimelig. I dette ligger det blant annet et krav om at ansatte skal være medlemmer av ordningen etter nærmere fastsatte minimumsvilkår. Pensjonsnivået må være knyttet til de pensjonsberettigedes lønnsnivå. Det såkalte forholdsmessighetsprinsippet innebærer blant annet at de samlede pensjonsytelser fra pensjonsordningen og fra beregnet folketrygd ikke skal utgjøre en større prosentdel av lønnen for medlemmer med høyere lønn, enn for medlemmer med lavere lønn. Nivået på pensjonene reguleres blant annet i forhold til lønn og opptjeningstid, og grunnlaget for pensjon kan ikke overstige 12 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

Tjenestepensjonsordning etter skatteloven skattlegges etter det såkalte «P-prinsippet». Det innebærer at det gis fradrag i alminnelig inntekt for premie og for tilskudd til ordningen under forutsetning av at de senere utbetalingene skattlegges som pensjon. Avkastning på innestående midler kommer først til beskatning som pensjon på utbetalingstidspunktet. Alle løpende terminvise pensjonsutbetalinger er skattepliktig som alminnelig inntekt etter skatteloven § 5-1 første ledd, og som personinntekt etter skatteloven § 12-2 bokstav b. Det skal svares trygdeavgift etter lav sats.

Arbeidsgiver har etter skatteloven § 6-46 første ledd bokstav a fradragsrett for innbetaling til dekning av årets premie. Videre har arbeidsgiver med hjemmel i § 6-46 første ledd bokstav b rett til fradrag for tilskudd til premiefond med inntil 150 prosent av årets premie. Fondet må ved innbetalingen likevel ikke overstige 10 ganger årets premie. Arbeidsgiver har etter § 6-46 første ledd bokstav c også rett til å kreve fradrag for tilskudd til pensjonsreguleringsfond med inntil 75 prosent av årets premie. For tilskudd til pensjonsfond framgår det av § 6-46 andre ledd at det gis fradrag med inntil det beløp som er fastsatt i regler gitt av departementet.

Arbeidsgiver må svare arbeidsgiveravgift av alle tilskudd til pensjonsordningen, jf. lov om folketrygd § 23-2 fjerde ledd. Innbetaling til premiefond er omfattet av denne bestemmelsen.

Arbeidstaker har i medhold av skatteloven § 6-47 bokstav b rett til fradrag i alminnelig inntekt for sitt eventuelle tilskudd til en privat tjenestepensjonsordning etter skatteloven. Fradraget er ikke beløpsbegrenset.

Innbetalinger fra arbeidsgiver til ordningen anses ikke som skattepliktig fordel for arbeidstakeren. Det samme gjelder for løpende avkastning av innestående midler. Avkastningen kommer imidlertid til beskatning på arbeidstakerens hånd ved utbetaling i form av pensjon. Alle pensjonsutbetalinger er i sin helhet skattepliktige.

En arbeidstaker som trer ut av en privat tjenestepensjonsordning etter skatteloven og tegner en fortsettelsesforsikring i henhold til forsikringsavtaleloven § 19-7, har fradragsrett for det årlige tilskuddet etter skattereglene for individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven. Premien vil dermed inngå i den fradragsrammen som følger av disse reglene.

8.3 Pensjonsordning etter lov om foretakspensjon

Lov av 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon erstatter forskriften fra 1968 (1968-reglene). Det er forutsatt at loven trer i kraft 1. januar 2001. Den skattemessige behandlingen etter P-prinsippet er vedtatt videreført for foretakspensjonsordninger. Forarbeider til loven er NOU 1998: 1, Ot.prp. nr. 47 for 1998-99, Innst. O. nr. 50 for 1999-2000 og Besl. O. nr. 55 for 1999-2000.

Nedenfor gjøres det rede for de den skattemessige behandlingen av foretakspensjonsordninger.

Arbeidsgiver gis fradrag for det som utgjør den årlige beregnede premien for å dekke medlemmenes rett til opptjent pensjon. Premie er definert i lov om foretakspensjon § 9-2 første ledd. Den kan variere fra år til år etter innføringen av det lineære opptjeningssystemet.

Det er med dette ingen endringer i forhold til gjeldende rett hvis premien betales i det året den forfaller. Overgang til et obligatorisk lineært opptjeningssystem vil i skattemessig sammenheng bare bety en endret periodisering av premien for den enkelte ansatte i løpet av opptjeningsperioden. Retten til fradrag vil i prinsippet være uendret.

I det lineære opptjeningssystemet må det i år med store lønnsøkninger beregnes forholdsmessig høye premier. Etter loven § 9-2 andre ledd kan det i visse tilfeller være mulig å fordele premieøkningen over to år. På denne bakgrunn skal det være fradragsrett som årets premie i det inntektsåret det innbetales premie, etter en fordeling av kostnadene ved lønnsøkninger i henhold til den nevnte bestemmelsen. Dette er en materiell endring av skattelovens begrep årets premie, fordi begrepet med dette utvides.

Ved innbetaling av tilleggspremie for å fylle opp premiereserven ved medregning av tjenestetid i foretaket før opprettelsen av pensjonsordningen etter lov om foretakspensjon § 9-2 tredje ledd, skal det gis fradragsrett i det året slik innbetaling finner sted. Premie som innbetales ved endring av beregningsgrunnlaget etter lov om foretakspensjon § 9-5 skal også gi rett til fradrag som årets premie. Også dette innebærer en utvidelse av skattelovens begrep årets premie.

Pensjonistenes overskuddsfond skal erstatte pensjonsreguleringsfondet i gjeldende private tjenestepensjonsordninger etter skatteloven. Skatteloven endres som en konsekvens av endringen av fondsstrukturen. Det gis fradrag for tilskudd til pensjonistenes overskuddsfond med hjemmel i skatteloven § 6-46 første ledd bokstav b. Det er ikke bestemt noen beløpsgrense. Dette begrunnes med at pensjonistenes overskuddsfond skal være tomt ved utgangen av hvert inntektsår, og at det trekkes klare grenser for regulering av pensjonsutbetalingene.

Retten til inntektsfradrag for arbeidsgivers tilskudd til premiefond videreføres.

Ved innføringen av det lineære opptjeningssystem vil det være gunstigst for arbeidsgiveren å innbetale mye til premiefondet i år med lave premier. Foretaket kan så trekke på fondet i år med høye premier. Det er derfor lagt til grunn en gjennomsnittsbetraktning basert på årets premie og premien de to foregående årene som grensen for retten til fradrag. Den øvre grensen i skatteloven for rett til fradrag tilsvarer den øvre grense for premiefondets størrelse

som følge av lov om foretakspensjon, for å gjøre premiefondet mer velegnet til å dekke det formålet det er ment å dekke, jf. skatteloven § 6-46 første ledd bokstav c.

I lov om foretakspensjon åpnes det i § 10-4 for en rett og en plikt til å tilbakeføre premiefondsmidler til foretaket. Det settes en grense for hvor stort premiefondet kan være, samtidig som foretaket gis en viss fleksibilitet med hensyn til å kunne ta ut midler fra premiefondet. Videre er det i § 15-3 tredje ledd siste punktum sagt at ved opphør av pensjonsordningen skal det skje en tilbakeføring av premiefondsmidler til foretaket i visse tilfeller.

Premiefondsmidler som overføres til foretak i henhold til lov om foretakspensjon, skal i sin helhet tas til inntekt i tilbakeføringsåret, jf. skatteloven § 5-30 fjerde ledd.

Plikten til å svare arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd for tilskudd til foretakspensjonsordning, endres ikke. Det betyr at også tilskudd til det nye fondet, pensjonistenes overskuddsfond, er avgiftspliktig etter denne bestemmelsen.

I lov om foretakspensjon § 10-4 gis det en rett og plikt til tilbakeføring av premiefondsmidler til foretaket mot beskatning. Det gis ikke adgang til en tilbakeføring av arbeidsgiveravgiften.

Arbeidstakerens rett til fradrag for tilskudd til foretakspensjon følger av skatteloven § 6-47 bokstav b. Arbeidstakers rett til fradrag for et eventuelt tilskudd er dermed uendret. I praksis kan det imidlertid være lagt inn en begrensing, fordi det er en grense for hvor stort tilskudd arbeidstakeren kan bidra med til ordningen, jf. lov om foretakspensjon § 9-4.

Fortsettelsesforsikring innebærer et eget rettsforhold mellom det tidligere medlemmet i en foretakspensjonsordning og det livsforsikringsselskapet som forsikringen er tegnet i eller overført til. Det er fradragsrett for tilskudd til fortsettelsesforsikring etter skatteloven § 6-47 bokstav d. Det gis en egen fradragsramme tilsvarende den som gjelder for individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA).

8.4 Skattemessig likebehandling av private og offentlige tjenestepensjonsordninger i kommunal og statlig sektor

Statens Pensjonskasse og de kommunale pensjonsordningene har på enkelte områder gunstigere vilkår enn det private foretak kan ha i sine pensjonsordninger, etter det gjeldende regelverket for tjenestepensjonsordninger etter skatteloven (1968-reglene).

Etter skatteloven § 6-45 kommer arbeidsgivers utgifter til tjenestepensjonsordninger bare til fradrag i inntekten dersom pensjonsordningen oppfyller vilkårene i 1968-reglene, eller dersom ordningen er pålagt i, eller i henhold til lov. Statens Pensjonskasse er en lovpålagt ordning, og tilskudd til pensjonsordning i Statens Pensjonskasse gir således rett til inntektsfradrag. Flere skattepliktige, fristilte, statlige foretak har gjennom særskilt stortingsvedtak i henhold til lov om Statens Pensjonskasse § 5 andre ledd fått fortsette medlemskapet for sine ansatte i Statens Pensjonskasse etter at foretaket er blitt fristilt. De får dermed fradrag ved beskatning for utgifter til tjenestepensjonsordningen.

De kommunale pensjonsordningene er ikke lovpålagte, men følger av tariffavtale. Kommunale pensjonsordninger har normalt ikke tilpasset seg vilkårene i 1968-reglene, og tilskudd til slike ordninger er derfor ikke fradragsberettiget. Det ble imidlertid dispensert i en 3-årsperiode (1997, 1998 og 1999) for offentlige kraftforetaks tilskudd til kommunale pensjonsordninger. Dispensasjonene er gjort i medhold av § 15 i 1968-reglene, og innebærer at et foretak får inntektsfradrag for tilskudd til en kommunal pensjonsordning, selv om pensjonsordningen ikke oppfyller vilkårene i 1968-reglene. Dispensasjonene ble gitt i forbindelse med omleggingen av beskatningen fra prosentligning til regnskapsligning i denne sektoren, og i påvente av lov om foretakspensjon.

Kommunal Landspensjonskasse tar i sin høringsuttalelse til NOU 1998: 1 opp forholdet til kommunalt eide, men for øvrig fristilte foretak, og hevder blant annet at disse foretakene har fått inntektsfradrag for den premien som er innbetalt:

> «Inntil spørsmålet om skattefradrag ble tatt opp i forbindelse med at energiverkene ble skattepliktige, har dette ikke vært en aktuell problemstilling. De kommunale virksomheter som er/har vært skattepliktige har fått skattefradrag for premien som er innbetalt. Slik lovutkastet med merknader fremstår, kan det se ut som kommunale virksomheter ikke har fått skattefradrag for pensjonspremien. Dette er ikke riktig. Når loven ikke uttrykker at det er skattefradrag for denne pensjonspremien, er det en konsekvens av at det den gang denne paragrafen ble utformet var en lite aktuell problemstilling med skatt og pensjon for kommunale virksomheter.»

Finansdepartementet peker i Ot.prp. nr. 47 for 1998-99 på at det ikke er hjemmel i skatteloven § 44 for å gi inntektsfradrag for tilskudd til pensjonsordninger som ikke er pålagt i eller i henhold til lov og som heller ikke oppfyller vilkårene for privat tjenestepensjonsordning etter skatteloven (1968-reglene). Det heter videre at dersom kommunale, fristilte foretak har fått inntektsfradrag, må dette ha skjedd på feilaktig grunnlag og ikke i tråd med gjeldende regelverk.

Det ble i Ot.prp. nr. 47 for 1998-99 foreslått at de fristilte offentlige foretakene måtte tilpasse pensjonsordningen til kravene som gjelder for private foretakspensjoner som forutsetning for skattefavorisering.

Finanskomiteens behandling av spørsmålet om offentlige foretak med skatteplikt skulle omfattes av lov om foretakspensjon, går fram av Innst. O. nr. 50 for 1999-2000. Komiteen anførte at kommunalt tilknyttede virksomheter som har kommunal tjenestepensjon i praksis tidligere er gitt inntektsfradrag for innbetalt premie. Stortinget vedtok følgende endring i skatteloven:

> «I lov av 26. mars 1999 om skatt på formue og inntekt (skatteloven) gjøres følgende endringer:
>
> §6-45 nytt annet og tredje punktum skal lyde:
>
> Det gis fradrag for kostnad til sikring av pensjon i offentlig pensjonsordning i arbeidsforhold. Departementet kan gi forskrift om vilkår for fradrag m.v. etter annet punktum.»

Endringen er trådt i kraft fra og med inntektsåret 2000. Fradragsretten skal omfatte statlige og kommunale virksomheter som har offentlig tjenestepensjon. Det er satt som vilkår for fradrag at pensjonsordningene ikke har gunsti-

gere ytelser enn det som følger av lov om Statens Pensjonskasse. Stortingets beslutning betyr at statlige og kommunale virksomheter som har offentlig tjenestepensjon ikke behøver å tilpasse seg kravene i ny lov om foretakspensjon for å oppnå inntektsfradrag, men får slikt fradrag i kraft av å ha en offentlig pensjonsordning.

Etter Stortingets behandling er det klart at det ikke skal stilles krav om 98 prosent offentlig eierandel i virksomheten for at den skal kunne få inntektsfradrag. Det er imidlertid ikke klart om det skal stilles minstekrav til den offentlige eierandel, eller hvor stor den i så fall må være.

Videre er det etter utvalgets oppfatning uklart hva som omfattes av begrepet «offentlig pensjonsordning» etter Stortingets behandling. Det legges til grunn at Finansdepartementet vil arbeide med sikte på å få en nærmere avklaring av disse spørsmålene.

8.5 Forslag til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold

I Ot.prp. nr. 71 for 1999-2000 la Regjeringen fram forslag til en innskuddsbasert skattefavorisert pensjonsordning. Forslaget til lov om innskuddspensjon bygger på tidligere utredninger, blant annet NOU 1999: 32 Utkast til lov om innskuddspensjon og på lov om foretakspensjon, jf. Ot.prp. nr. 47 for 1998-99, Innst.O. nr. 50 for 1999-2000 og Besl. O. nr. 55 for 1999-2000.

Stortinget har forutsatt at innskuddspensjon i arbeidsforhold skal gis den samme skattemessige behandling som de någjeldende private tjenestepensjonsordningene og pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon. I Ot.prp. nr. 71 for 1999-2000 er denne forutsetningen lagt til grunn. Det foreslås at arbeidsgivers rett til fradrag for tilskudd til innskuddspensjon reguleres i skatteloven § 6-46, det vil si samme bestemmelse som for tilskudd til foretakspensjon.

En videreføring av gjeldende prinsipp for skattemessig behandling av fradrag innebærer at arbeidsgiver gis fradrag for årets innskudd, det vil si det årlige innskuddet til ordningen etter forslaget § 5-1 andre ledd.

Fradragsretten for premie til forsikringen etter forslaget § 2-4 som gjelder ytelser ved uførhet og ytelser til etterlatte, vil følge reglene om fradrag for årets premie til en foretakspensjonsordning. Tilskudd som arbeidsgiver etter lovforslaget er forpliktet til å bidra med når markedsverdien av investeringsporteføljen er redusert i løpet av regnskapsåret, gir rett til fradrag etter en særskilt fradragshjemmel.

Det er foreslått at foretaket gis fradrag for tilskudd til innskuddsfond på linje med det som gjelder for premiefond i en foretakspensjonsordning. Grensen bør dermed være inntil 150 prosent av gjennomsnittet av årets innskudd og årets innskudd i de to foregående årene. Fradragsberettiget tilskudd kan likevel ikke være større enn at innskuddsfondet når grensen på ti ganger det nevnte gjennomsnittet.

I forbindelse med lov om foretakspensjon er det vedtatt en ny bestemmelse i skatteloven om fradrag for tilskudd til en fortsettelsesforsikring i henhold til i lov om foretakspensjon § 4-9. Etter departementets oppfatning bør fortsatt pensjonssparing etter forslaget § 6-5 første ledd være fradragsberet-

tiget for den tidligere arbeidstakeren innenfor den samme rammen som gjelder for fortsettelsesforsikring etter lov om foretakspensjon.

Departementet foreslår at en arbeidstaker som trer ut av pensjonsordningen, kan tegne fortsettelsesforsikring etter forsikringsavtaleloven § 19-7, hvis vedkommende på grunn av sin uttreden mister dekning for uføre- og etterlatteytelser. Rett til fradrag forutsetter imidlertid at de forsikringene som foretaket har tegnet etter forslaget § 2-4, fyller vilkårene i lov om foretakspensjon for tilsvarende ytelser. Det vil således bare være fripoliser utgått fra slike forsikringer som kan benyttes til å tegne fortsettelsesforsikringer med rett til fradrag for premien.

Det åpnes i forslaget til innskuddspensjonsloven § 3-3 for at hver arbeidstaker har en egen alderspensjonskonto i ordningen, dersom det er fastsatt i regelverket. Det foreslås videre i samme bestemmelse at hver pensjonskonto skal kunne tilordnes en egen investeringsportefølje.

Ved pensjonssparing i verdipapirfond eller i særskilt investeringsportefølje er medlemmet direkte eier av andelen i fondet. Det er lagt til grunn at det er nødvendig å harmonisere reglene om pensjonsbeskatning og beskatning ved realisasjon av andeler. Reglene om pensjonsbeskatning skal gis forrang. Dette tilsier at flytting eller konvertering av pensjonskapital, som i utgangspunktet skal anses som realisasjon, likevel ikke skal utløse skatteplikt for gevinst eller fradragsrett for tap. Departementet foreslår dermed en endring av skatteloven § 10-30 i tråd med dette, slik at det ikke skal foretas noen beskatning av gevinsten for andeler eid i forbindelse med innskuddspensjon. Bestemmelsen utelukker også korreksjon med RISK-beløp for slike andeler.

Ved tidlig død skal alderspensjonskapitalen primært benyttes til å sikre barnepensjon, jf. forslaget § 7-4 første ledd. Dersom pensjonskapitalen overstiger det som trengs til å sikre rimelig pensjon til etterlatte barn, eller det ikke finnes barn som har rett til barnepensjon, kan den benyttes til å sikre rimelig pensjon til etterlatt ektefelle, registrert partner eller samboer. Barnepensjon og etterlattepensjon etter denne bestemmelsen er løpende ytelser. Det samme er ytelser fra øvrige forsikringer for etterlatte etter forslaget § 2-4.

Alle løpende pensjonsutbetalinger til etterlatte beskattes som pensjonsinntekt. Dette betyr at det betales trygdeavgift med lav sats. Barnepensjon til barn som det ytes barnetrygd for, inngår imidlertid ikke i grunnlaget for personinntekt, jf. skatteloven § 55 første ledd nr. 1 bokstav d siste punktum. Slike pensjoner beskattes bare som alminnelig inntekt.

Det kan i visse tilfeller foretas utbetaling av pensjonskapitalen med et engangsbeløp. Den skattemessige behandlingen av slike engangsbeløp vil avhenge av om utbetalingen skjer til et dødsbo som er eget skattesubjekt etter skatteloven § 2-2 første ledd bokstav h, eller til fysiske personer. Direkte utbetaling til enkeltpersoner er bare aktuelt når det skjer til ektefelle som overtar boet i uskifte eller enearving som overtar ansvar for avdødes gjeld.

Engangsutbetaling til fysiske personer vil etter forslaget være skattepliktig både som alminnelig inntekt og personinntekt. Det vises til forslaget til endringer i skatteloven §§ 5-40 femte ledd og 12-2 ny bokstav e. Begge de foreslåtte endringene er nødvendige for å skattlegge utbetalingen som pensjon, da en engangsutbetaling faller utenfor skattelovens alminnelige pen-

sjonsbegrep. Løsningen er den samme som for individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA).

Et dødsbo vil aldri bli skattepliktig for annet enn alminnelig inntekt. Hjemmelen for skatteplikt vil følge av forslaget til endring av skatteloven § 5-40. I forslaget er det lagt vekt på at det så langt som mulig skal være en likestilling av den skattemessige behandlingen av en engangsutbetaling til dødsbo og enkeltpersoner. Det er derfor forutsatt at Stortinget fastsetter en særskilt sats for skattlegging av alminnelig inntekt for engangsutbetaling til dødsbo i det årlige skattevedtaket. Det foreslås at satsen bør være tilsvarende den satsen som vil gjelde for utbetaling til enkeltpersoner. Også her er forslaget lik det som gjelder for IPA. For inntektsåret 2000 er satsen for IPA 45 prosent.

Det følger videre av forslaget at ektefelle, enearving og arvinger i et dødsbo kan reinvestere utbetalingen i en IPA innen visse frister. Skattlegging av utbetalingen vil i så fall utsettes til det utbetales pensjon fra den individuelle pensjonsavtalen etter skatteloven ved oppnådd pensjonsalder. Det er ikke fradragsrett for det beløpet som reinvesteres.

8.6 Kollektiv livrente

I de tilfellene en arbeidsgiver ønsker å sikre de ansatte pensjonsytelser ut over det som er tillatt i en privat tjenestepensjonsordning etter skatteloven (TPES) eller lov om foretakspensjon, kan blant annet kollektiv livrente benyttes. Det samme gjelder i de tilfellene der alderspensjonen skal begynne å løpe tidligere enn ved 67 år, eller pensjonsrettigheter bare skal gis til en gruppe ansatte.

Foretaket har etter skatteloven ikke rett til inntektsfradrag for premie til kollektiv livrente som ikke fyller vilkårene i TPES-regelverket eller lov om foretakspensjon. Dette fremgår av skatteloven §§ 6-45 og 6-47. Det følger likevel av fast og langvarig praksis at foretaket kan innrømmes fradrag for innbetaling til en kollektiv ordning som lønnskostnader, hvis de ansatte samtidig beskattes for premieinnbetalingen som lønn. I de tilfeller foretaket ikke krever fradrag, skal de ansatte heller ikke fordelsbeskattes. Det skal uansett svares arbeidsgiveravgift for alle tilskudd til ordningen i medhold av folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd.

De kollektive ordningene som faller utenfor TPES-regelverket, er normalt utformet slik at arbeidsgiveren har gitt endelig avkall på de midlene som er skutt inn i ordningen. Det innebærer at foretaket ikke inntektsbeskattes for avkastningen på premiereserven.

For arbeidstakeren blir spørsmålet om opptjening av pensjonsrettighetene skal anses som fordel vunnet ved arbeid. Det er fast ligningspraksis for at innbetalingene fra arbeidsgiveren ikke anses som skattepliktig lønn for arbeidstakeren. Heller ikke avkastning på innestående midler anses som innvunnet fordel før eventuell utbetaling av pensjon tar til.

Utbetaling av kollektiv livrente er skattepliktig på den ansattes hånd som alminnelig inntekt, jf. skatteloven § 5-1 første ledd. Bestemmelsen i skatteloven § 5-41 første ledd, hvor det går fram at det bare er avkastningen fra en livrente som er skattepliktig, gjelder ikke for kollektiv livrente i arbeidsforhold. Utbetaling fra en kollektiv livrente beskattes dermed også som per-

soninntekt etter skatteloven § 12-2 bokstav b. Kollektiv livrente vil dermed danne grunnlag for trygdeavgift og eventuell toppskatt.

Kapittel 9
Det hel- og halvoffentlige pensjonsmarkedet. Kunder og leverandører av pensjonstjenester

9.1 Innledning

I dette kapitlet blir det gitt en oversikt over kunder (9.2 og 9.3) og leverandører (9.4) i det «markedet» som Overføringsavtalen arbeider innenfor. Kundene er arbeidsgivere som kjøper pensjonstjenester og -produkter, samt arbeidstakerne hos disse arbeidsgivere. Kjøp av pensjonstjenester og -produkter er i dette markedet normalt pålagt i lov eller fastsatt i tariffavtale. Leverandører er de virksomhetene som selger slike tjenester og produkter.

Med det hel- og halvoffentlige pensjonsmarkedet menes virksomheter som følger det offentlige pensjonssystemet. Dette er karakterisert ved bruttopensjoner, som i utgangspunktet samordnes med hverandre og med folketrygden i henhold til samordningslovens regler. Overføringsavtalen suspenderer imidlertid den «horisontale» samordningen mellom tjenestepensjoner, se mer om dette i kapittel 5.

Virksomhetene er primært offentlig forvaltning, det vil si stat, kommuner og fylkeskommuner. Dessuten omfattes en rekke virksomheter, institusjoner og stiftelser som utfører oppgaver for det offentlige. Felles for disse virksomhetene er at deres virksomhet finansieres direkte eller indirekte, helt eller delvis over offentlige budsjetter. Nedenfor betegnes samtlige av disse virksomhetene som offentlige foretak.

Offentlige foretak utfører et mangfold av servicetjenester innenfor de fleste samfunnsområder. Det er sosiale tjenester, kommunikasjon, kraftproduksjon, barnehager, helsetjenester, skoler, museer, VAR (vann, avløp, renovasjon) med videre.

Virksomhetene er organisert på mange ulike måter; som særlovselskaper, aksjeselskaper, stiftelser med videre. Det tas i denne utredningen ikke sikte på å gi noen uttømmende oversikt, verken over virksomhetene eller organisasjonsformene.

Staten har samlet tjenestepensjonsordningene for de ansatte i statsforvaltningen i Statens Pensjonskasse, SPK. Statlig eide foretak som fristilles kan velge om de vil opprettholde et fortsatt medlemskap i SPK, etablere en egen pensjonskasse eller inngå en avtale om kollektiv pensjonsforsikring med et livsforsikringsselskap.

Kommuner og fylkeskommuner kan tilsvarende velge mellom å etablere en egen pensjonskasse eller inngå en pensjonsavtale med KLP eller et av de andre livsforsikringsselskapene. Kommunalt eide foretak har de samme valgmulighetene.

For både statlig og kommunalt eide foretak, samt private foretak og stiftelser som utfører offentlige oppgaver, gjelder i dag at dersom de ønsker tilslutning til Overføringsavtalen, må de velge henholdsvis SPK, KLP eller en

etablert kommunal pensjonskasse. Dersom de ikke ønsker tilslutning til Overføringsavtalen, må de på den andre siden velge en annen pensjonsleverandør, i det medlemskap i de førstnevnte pensjonsinnretninger automatisk knyttes til Overføringsavtalen.

9.2 Pensjonsforholdene for arbeidstakere i den hel- og halvoffentlige sektoren

Nedenfor er det tatt inn en tabell 9.1 som oppsummerer pensjonsforholdene for arbeidstakere i offentlig forvaltning og i offentlige foretak. Tabellen er ikke fullstendig for stiftelser og privat eide foretak som utfører oppgaver for det offentlige. For sammenligningens skyld gis det senere også en del tall for det totale tjenestepensjonsmarkedet i Norge. Tallene er i hovedsak gitt per 1. januar 2000, og gir et godt bilde av størrelsesforholdene i denne sektoren:

Tabell 9.1: Arbeidsgiver- og pensjonstilknytning for arbeidstakere i offentlig sektor

		Pensjonsvirksomheter				
	Arbeidsgiver	SPK	KLP	Kommun. pensj.kasser	Livselskaper	Sum
1	Staten mv	140 00				140 00
2	Kommuner og fylkeskommuner	96 000	250 000	77 000	23 000	446 000
3	Statsforetak, statsselskap og organisasjoner	50 000			5 000	55 000
4	Kommunale foretak og organisasjoner		20 000	14 000	12 000	46 000
	Sum	286 000	270 000	91 000	40 000	687 000

Kilde: Tallene viser arbeidsgiver- og pensjonstilknytning for arbeidstakere i staten, kommunesektoren og offentlige foretak. Tallene angir antall arbeidstakere det betales premie for. I SPKs tall er Pensjonsordningen for apoteketaten med. I KLPs tall inngår også pensjonsordningene for sykepleiere og for sykehusleger. Tallene gjelder per 1. januar 2000.

Det hel- og halvoffentlige pensjonsmarkedet omfatter, som det framgår av tabell 9.1, i dag ca. 700 000 arbeidstakere. Av disse er ca. 140 000 statsansatte og medlemmer av SPK, og gjennom dette omfattet av Overføringsavtalen. De ca. 450 000 arbeidstakere i kommuner og fylkeskommuner har ulike typer pensjonsordninger, og alle omfattes av Overføringsavtalen. Av de ca. 101 000 arbeidstakere i offentlige virksomheter (linje 3 og 4 i tabell 9.1) omfattes ca. 84 000 arbeidstakere av avtalen gjennom medlemskap i SPK, KLP eller en kommunal pensjonskasse. I dag er det således ca. 17 000 arbeidstakere i denne sektoren som er medlemmer av pensjonsordninger utenfor Overføringsavtalen.

Det kan nevnes at innen kommunesektoren er ca. 63 prosent av de ansatte i kommuner og fylkeskommuner medlemmer av KLP, ca. 31 prosent er

medlemmer av en kommunal pensjonskasse og ca. 6 prosent er medlemmer i annet livselskap. Totalt 2750 bedrifter med kommunal tjenestepensjonsordning har sin pensjonsordning i KLP.

I den private sektoren er ca. 550 000 arbeidstakere medlemmer i tjenestepensjonsordninger etter TPES-reglene. Av disse er ca. 400 000 medlemmer av tjenestepensjonsordninger i livselskap og ca. 150 000 medlemmer av private pensjonskasser. Blant de private pensjonskassene er det medregnet en rekke kasser som er etablert av foretak hvor staten er den dominerende eieren, som for eksempel Statoil, Norsk Hydro, Telenor, med videre.

9.3 Pensjonskundene

9.3.1 Staten

Staten har ca. 140 000 ansatte. Staten omfatter her sentraladministrasjonen, Forsvaret, rettsvesenet, politi- og påtalemyndigheten, fengselsvesenet, trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten, skatteetaten, kirken, fylkesmannsadministrasjonen, universiteter og høyskoler, statens sykehus, en del forskningsinstitusjoner, med videre. Blant disse finnes også sju forvaltningsbedrifter, for eksempel Statsbygg og Luftfartsverket, og ti «forvaltningsorganer med særskilte fullmakter», for eksempel Norges Forskningsråd (NFR) og Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI).

Arbeidsgiveransvaret for statens egen virksomhet er tillagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og pensjonsforholdene er hovedsakelig regulert gjennom lov om Statens Pensjonskasse.

9.3.2 Statlig eide foretak

Det finnes en rekke foretak og andre former for virksomheter hvor staten er den dominerende eier eller finansieringskilde, men som ikke er en del av statsforvaltningen.

Virksomheter hvor staten er eneeier, kan være organisert som statsaksjeselskap, statsforetak, særlovselskap, stiftelser med statlig tilknytning eller som ordinære aksjeselskap. Mange av disse virksomhetene har alltid stått utenfor statsforvaltningen, mens andre virksomheter har i de senere årene fått endret sin tilknytningsform gjennom såkalt «fristilling». Anslagsvis har minst 50 virksomheter endret tilknytningsform siden 1980.

Det finnes (per 1998) i alt 28 statsaksjeselskap, statsforetak og særlovselskap med ca. 85 000 ansatte:

– 16 statsaksjeselskap (for eksempel Statoil AS, Telenor AS og NRK AS),
– 6 statsforetak (for eksempel Statkraft SF, Statskog SF og Statens Kantiner SF)
– 6 særlovselskap (for eksempel NSB BA, Posten BA, Norsk Tipping AS og AS Vinmonopolet).

Hvert av disse foretakene kan ha mange datterselskaper.

I tillegg til selskapene ovenfor kommer ca. 240 stiftelser, hvorav mange tilhører forskningssektoren. Denne sektoren som helhet omfatter universiteter, høyskoler og mer frittstående forskningsinstitutter. De fleste av disse har sin pensjonsordning i SPK.

Ca. 140 foretak med 38 000 ansatte av de statlige foretakene er tilsluttet NAVO, Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning. Pensjonsforholdene for de ansatte i NAVO-foretakene er ikke regulert gjennom felles tariffavtaler, men mange er tilsluttet SPK og på den måten tilknyttet Overføringsavtalen.

Mange av de større statlig helt eller delvis eide virksomhetene, særlig industriforetakene, er tilknyttet NHO. Eksempler på dette er Statoil, Norsk Hydro, Statkraft, med flere. Noen av disse foretaker har etablert egne pensjonskasser, mens andre har pensjonsavtale med et livselskap. Alle disse ordningene er oftest i samsvar med TPES-reglene. Likeledes er Den norske Bank, (DNB) og Christiania Bank- og Kreditkasse, (CBK), hvor staten har store eierposisjoner, samt Norsk Rikskringkasting, (NRK), eksempler på offentlig eid virksomhet hvor pensjonsforholdene følger systemene i den private sektoren. Pensjonsordningene er derfor ikke knyttet til Overføringsavtalen, og omfattes dermed ikke av det hel- og halvoffentlige pensjonsmarkedet slik dette begrepet brukes her.

9.3.3 Kommuner og fylkeskommuner

Norges 435 kommuner og 18 fylkeskommuner (19 med Oslo som både er kommune og fylkeskommune) har ca. 450 000 arbeidstakere, inklusive undervisningspersonalet. Alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer av Kommunenes Sentralforbund, (KS) som er en felles arbeidsgiverorganisasjon for hele kommunesektoren, og som utgjør ett tariffområde. Oslo kommune har likevel en egen tariffavtale.

Tariffavtalene for kommunene tilsier at arbeidstakerne skal være omfattet av en tjenestepensjonsordning som tilsvarer Felles kommunal pensjonsordning i KLP, og at ordningen skal være omfattet av Overføringsavtalen.

Gjennom tariffrevisjonen per 1. mai 2000 er det skilt mellom pensjonsbestemmelsene for arbeidstakere i kommuner og fylkeskommuner, og arbeidstakere ansatt hos andre KS-medlemmer. Se nærmere om dette i kapittel 10.

Pedagogisk personell forhandler som kjent med staten om sine lønnsbetingelser, og er medlemmer av SPK.

Alle kommuner og fylkeskommuner er i prinsippet omfattet av Overføringsavtalen, enten de har egen pensjonskasse, er knyttet til KLP eller har en pensjonsavtale med et annet livsforsikringsselskap.

9.3.4 Offentlig eide foretak som utfører kommunale og fylkeskommunale oppgaver, forretningsdrift med videre

Blant foretak og organisasjoner i kommunal sektor finnes mange typer virksomhet både av forretningsmessig og av mer ideell karakter. Grensen mellom offentlig og privat virksomhet kan derfor være vanskelig å trekke. Ca. 3 000 selvstendige foretak og organisasjoner med ca. 50 000 arbeidstakere har fram til nå hatt de samme tariffavtaler og pensjonsordninger som kommunene. Som nevnt ovenfor i punkt 9.3.3, er pensjonsbestemmelsene under revisjon for arbeidstakere utenfor kommuner og fylkeskommuner som er knyttet til tariffavtaler med KS.

470 av disse foretakene, med ca. 17 000 ansatte, er medlem av KS og følger deres tariffavtale for kommunesektoren. Disse foretakene er for eksempel

energiverk, trafikkselskap, arbeidssamvirkebedrifter, barnehager, boligbyggelag, brann- og redningskorps, havnevesen, næringsmiddeltilsyn, kultur- og idrettsanlegg, helse- og sosialinstitusjoner, skoler og selskap innen VAR-sektoren (vann, avløp, renovasjon).

Ca. 650 foretak med ca. 20 000 ansatte var medlemmer av den tidligere Arbeidsgiverforeningen for private organisasjoner (APO). Disse er nå tilsluttet Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH). Dette er i hovedsak institusjoner og organisasjoner i helsesektoren, samt noen museer, folkehøyskoler, barnehager, med videre. Disse har en tariffavtale nær den som gjelder for KS-området, og med de samme forpliktelsene på pensjonsområdet.

Innen energisektoren er det (i 1999) 47 energiverk i helt eller delvis offentlig eie med ca. 3 700 arbeidstakere, som er tilknyttet NHO. Det er for disse ikke inngått tariffavtaler som regulerer pensjonsforholdene.

9.4 Pensjonsleverandørene

9.4.1 Statens Pensjonskasse (SPK)

SPK har ca. 286 000 premiebetalende medlemmer. Medlemmene er ansatt i staten, i fristilte statsforetak eller tilknyttet forsknings- og undervisningssektoren. SPK startet sin virksomhet i 1917 som en fortsettelse av «Den Norske Enkekasse» og «Pensionsordningen for statens tjenestemænd». Pensjonskassen er i dag et forvaltningsorgan under Arbeids- og administrasjonsdepartementet (tidligere Sosialdepartementet).

Pensjonsvirksomheten i SPK er regulert gjennom lov om Statens Pensjonskasse. Dessuten finnes særskilte lover for pensjonsordningene for statsråder og stortingsrepresentanter, samt Pensjonsordningen for apoteketaten.

Pensjonsordningene for statens tjenestemenn, statsråder og stortingsrepresentanter er ikke fonderte, men har en statsgaranti for sine forpliktelser.

Pedagogisk personell i grunnskolen og den videregående skole, samt i det private skoleverk innen samme sektorer, er medlemmer av SPK gjennom særskilte stortingsvedtak.

Virksomheter som ikke er en del av den statlige forvaltningen, «innlemmes» i SPK gjennom vedtak i Stortinget. Likeledes kan statlige foretak som fristilles, beholde medlemskapet i SPK gjennom særskilte stortingsvedtak. Fra 1. januar 2001 er Arbeids- og administrasjondepartementet gitt fullmakt til innlemming og utlemming av virksomheter i SPK.

Lov om Statens Pensjonskasse er normgivende for pensjonering i offentlig sektor, og er dermed basis for Overføringsavtalen mellom offentlige tjenestepensjonsordninger. Alle medlemmer av SPK, unntatt medlemmene av statsråds- og stortingsmannsordningene, er omfattet av Overføringsavtalen.

9.4.2 Livsforsikringsselskaper

Livsforsikringsselskap med hovedsete i Norge og som tilbyr kollektive pensjonsordninger for hele det norske markedet, er i år 2000 Gjensidige Nor Spareforsikring, Norske Liv AS, Storebrand Livsforsikring AS, Vesta Liv AS, Vital Forsikring ASA og VÅR Livsforsikring AS. Alle utenom Gjensidige-Nor er aksjeselskaper. Kommunal Landspensjonskasse, KLP, som har en særskilt

konsesjon, er behandlet nedenfor. I tillegg til disse kan selskaper innen hele EØS-området tilby pensjonsordninger på det norske markedet, men utvalget er ikke kjent med at dette har skjedd hittil.

Forsikringsnæringen er regulert gjennom lov om forsikringsvirksomhet, lov om forsikringsavtaler og lov om finansieringsvirksomhet. EUs livdirektiver, som er gjort gjeldende i EØS–området, er implementert i norsk lovgivning.

Forholdet mellom forsikringstakeren (arbeidsgiveren) og forsikringsselskapet reguleres gjennom lov om forsikringsavtaler, av selve forsikringsavtalen og av forsikringsvilkårene. I pensjonsordninger for kommunalt ansatte reguleres arbeidstakernes pensjonsrettigheter av pensjonsvedtektene.

Lov om forsikringsvirksomhet (fovl) og lov om forsikringsavtaler forutsetter at forsikringstakerne informeres gjennom kontoutskrifter og at arbeidstakerne informeres gjennom forsikringsbevis. Lov om forsikringsvirksomhet § 8–1 og tilhørende forskrifter krever en fordeling av selskapets overskudd. Videre forutsetter lovgivningen at selskapets forpliktelser er sikret gjennom:

1. Full fondsdekning for alle opptjente pensjonsrettigheter i kollektive pensjonsordninger. I fovl § 8–2 heter det blant annet:

   > «Et forsikringsselskap skal i sin årsbalanse føre opp et forsikringsfond til dekning av selskapets forpliktelser etter forsikringsavtalene. Det skal også omfatte avsetninger med sikte på tilleggsytelser utover kontraktsforpliktelsene, jfr § 8–1. Forsikringsfondet skal minst utgjøre forskjellen mellom kapitalverdien av selskapets fremtidige forpliktelser som nevnt i første ledd og kapitalverdien av fremtidige nettopremier.»

2. Tilleggsavsetninger som har som hovedformål å dekke opp manglende avkastning, hvis denne ikke er tilstrekkelig til å dekke den garanterte renten.
3. En ansvarlig kapital som skal stå i et visst forhold til forvaltningskapitalen.

Regelverket for ansvarlig kapital er gitt i fovl. § 7–3 med tilhørende forskrifter.

Tilsynet med livsforsikringsselskapene er tillagt Kredittilsynet. De forsikringstekniske beregningsgrunnlagene og endringer i disse skal meldes til Tilsynet, som for øvrig blant annet følger opp selskapenes kapitaldekning og solvens. De fleste livsforsikringsselskapene har også etablert konsulentselskaper for å betjene både offentlige og private pensjonskasser. Konsulentselskapene påtar seg arbeidsoppgaver både på det administrative, forsikringstekniske og finansielle området.

9.4.3 Kommunal Landspensjonskasse (KLP)

Ved inngangen til 2000 hadde KLP ca. 270 000 premiebetalende medlemmer i pensjonsordningene. Medlemmene er ansatt i kommuner, fylkeskommuner og i ca. 2 700 foretak.

KLPs medlemmer er enten knyttet til en av to profesjonsorienterte ordninger eller til Felles kommunal pensjonsordning som omfatter alle øvrige medlemmer. De to profesjonsbestemte ordningene er den lovbestemte Pensjonsordningen for sykepleiere og den tariffestede Pensjonsordningen for

sykehusleger. Alle disse ordninger har ytelser som ligger tett opp til regelverket i SPK.

KLP er et gjensidig livsforsikringsselskap, dannet av de norske kommunene i 1949, og med egen konsesjon for livsforsikringsvirksomhet fra 1974. KLP har visse avvik i sine konsesjonsbestemmelser i forhold til de øvrige livsforsikringsselskapene, se nedenfor. Den vesentligste delen av virksomheten er kollektiv pensjonsforsikring, som tilbys kommuner, fylkeskommuner og kommunale virksomheter.

Virksomhetsområdet er bestemt av vedtektenes § 1–3 hvor det begrenses hvor stor kundemasse KLP kan ha utenfor kommunenes og fylkeskommunenes interesseområde. Det heter at organisasjoner hvor kommuner eller fylkeskommuner ikke har en majoritetsinteresse, ikke må ha en premiereserve som utgjør mer en 10 prosent av eierandelene eller gir rett til mer enn 10 prosent av stemmerettighetene i selskapet. Med en majoritetsinteresse menes at kommuner eller fylkeskommuner skal ha minst 50 prosent av eierandeler, stemmerettigheter eller tilsvarende interesse i forhold til organisasjonens formål.

9.4.3.1 KLP's spesielle konsesjonsbetingelser

I henhold til sin konsesjon er KLP, som andre livsforsikringsselskap, underlagt forsikringslovgivningen og således under tilsyn av Kredittilsynet. KLPs virksomhet innen pensjonsforsikring skiller seg fra andre norske livsforsikringsselskap. Skillelinjen er knyttet til at KLP tilbyr forsikringsmessig dekning av alle de pensjonsforpliktelser kommunesektoren har. Bakgrunnen for at KLP kan dekke alle ytelser forsikringsmessig, er knyttet til to bestemmelser i selskapets vedtekter:

«§ 2–2 Medlemmenes ansvar

> Medlemmer av KLP som har tegnet kollektiv pensjonsforsikring, er i fellesskap ansvarlige for at underskudd som er oppstått innen denne del av virksomheten dekkes av medlemmene i forhold til den premiereserve som er beregnet for deres pensjonsordning.

§ 2–3 Egenkapitaltilskudd

> Medlemmer med pensjonsordning i KLP plikter å betale egenkapitaltilskudd i den utstrekning det er nødvendig for å gi selskapet en tilfredsstillende soliditet. Tilskuddet fastsettes i forhold til premien og beregnes særskilt for den enkelte pensjonsordning av KLP's styre for det enkelte kalenderår.»

Den første bestemmelsen sikrer at selskapet kan kalle inn premie for eventuell manglende dekning av forsikringsmessige forpliktelser, uavhengig av hvordan og når den manglende dekningen oppstår.

Den andre bestemmelsen tillegger styret i KLP å definere nødvendig egenkapital i selskapet, og pålegger medlemmene å skyte inn egenkapital dersom det anses nødvendig.

Til sammen gir disse to bestemmelsene en sikkerhet for at de forpliktelser som følger av vedtektene i Felles kommunal pensjonsordning til en hver tid

blir dekket, uavhengig av det enkelte medlemsforetaks finansielle stilling eller eksistens. Det er blant annet ut fra disse hensynene at begrensningen i selskapets virkeområde (se § 1–3 ovenfor) må ses.

Alle medlemmer av Felles kommunal pensjonsordning, Pensjonsordningen for sykepleiere og Pensjonsordningen for sykehusleger er omfattet av Overføringsavtalen.

9.4.4 Kommunale pensjonskasser

Det finnes 21 kommunale pensjonskasser, samt 3 pensjonskasser for kommunale foretak. Til sammen har disse ca. 94 000 premiebetalende medlemmer. De kommunale pensjonskassene samarbeider gjennom organisasjonen De selvstendige kommunale pensjonskasser (DSKP).

Pensjonskassene er selvstendige rettssubjekter. Kassenes midler holdes atskilt fra kommunenes midler. I utgangspunktet er pensjonskassene selveiende stiftelser, men stiftelseslovgivningen gjelder ikke.

Arbeidet med pensjonskassens oppgaver kan utføres av eget personale, eller være satt bort til andre virksomheter som utfører slike oppgaver. Slik «bortsetting» kan omfatte finansforvaltning, aktuarielle oppgaver, pensjonsberegninger med videre.

Pensjonskassenes virksomhet er regulert gjennom pensjonskasseforskriften, som er gitt av Finansdepartementet med hjemmel i lov om forsikringsvirksomhet. Dessuten gjelder den særskilte forskriften om kommunale pensjonsordninger. Ved pensjonskasseforskriften blir en rekke av forsikringsvirksomhetslovens bestemmelser gjort gjeldende for pensjonskassene som fungerer som pensjonsforsikringselskaper for sine respektive kommuner og fylkeskommuner. Denne forskriften stiller krav om fondsdekning i kommunale pensjonskasser, samt krav om ansvarlig kapital på linje med de krav som stilles til livsforsikringsselskapene.

En del kommunale pensjonskasser har av historiske årsaker underdekning. Pensjonskasseforskriften inneholder nærmere krav til gradvis opptrapping av fondsdekningen for pensjonskasser med slik underdekning. Pensjonskassenes selskapsrettslige og forsikringsmessige bestemmelser finnes i vedtekter. Disse er utformet på grunnlag av standardvedtekter fra Kredittilsynet og godkjent av tilsynet etter vedtak i kassestyrene, samt i respektive kommunestyrer eller fylkesting. Pensjonskassenes vedtekter tilfredsstiller tariffavtalens krav om vedtekter i overensstemmelse med vedtektene for Felles kommunal pensjonsordning i KLP. Alle medlemmene av de kommunale pensjonskassene er i dag omfattet av Overføringsavtalen.

Bare et fåtall av de kommunale pensjonskassene har en formell garanti for sine forpliktelser fra den kommunen som har opprettet kassen. Utvalget antar likevel at pensjonskassenes vedtekter sett i sammenheng med forskriftens krav til fondsdekning, samt tariffavtalene forplikter kommunen til å sørge for tilstrekkelig finansiering.

9.5 Det samlede norske tjenestepensjonsmarkedet

Det samlede norske tjenestepensjonsmarkedet forvalter betydelige midler, avsatt til framtidig pensjonering. De forskjellige konkurrerende

leverandørene måles ofte gjennom hvor stor kapital de forvalter eller hvor store fond som er avsatt til framtidige pensjonsutbetalinger. Ut fra tallene per 1. januar 2000 er forsikringsmessige avsetninger, det vil si midler som er avsatt til å dekke pensjonsforpliktelsene, i de ulike sektorer av pensjonsmarkedet fordelt slik (i milliarder kroner): Se tabell 9.2.

Om man ser på den offentlige sektors andel av fondene, utgjør disse 33% av hele markedet. Legger man til SPK's beregnede fond, vil den andelen de offentlige tjenestepensjoner utgjør av markedet være 55%.

Tabell 9.2: Forsikringsfond målt i kroner og prosent

Sektor	Forsikringsfond mv (mrd)	Andel
Tjenestepensjonsordninger i norske livselskaper, unntatt KLP	135	46%
Private pensjonskasser	60	20%
Kommunale Landspensjonskasse (KLP)	71	24%
Kommunale pensjonskasser	27	9%
Sum	293	100

SPK har en beregnet pensjonsgjeld på 145 mrd kroner

Kapittel 10
Tariffmessige forhold i stat og kommune

10.1 Innledning

Tjenestepensjonsordningene i det offentlige er for den statlige del lovfestet, mens de kommunale ordninger dels er lovfestet og dels tariffestet. Samtlige ordninger – for den statlige tjenestepensjonsordningen, tjenestepensjonsordningene for kommuner og fylkeskommuner, samt kommunale og fylkeskommunale virksomheter organisert etter kommunelovens bestemmelser – er omfattet av Overføringsavtalen. I det følgende vil gjeldende rett bli beskrevet med særlig vekt på fristilte offentlige virksomheters pensjonsforhold.

10.2 Staten

Den statlige tjenestepensjonsordningen er lovfestet. Dette innebærer at spørsmål og krav vedrørende tjenestepensjon i utgangspunkt – med ett unntak – ikke er forhandlingsgjenstand under tarifforhandlingene. Spørsmålet om regulering av løpende pensjoner og en sikringsbestemmelse vedrørende pensjonsgrunnlaget og tidspunktet for fratreden er en del av den statlige Hovedtariffavtalen. Regulering av statlige pensjoner er i medhold av lov om Statens Pensjonskasse § 42 lagt til Stortinget, og pensjonene er siden 1986 blitt G-regulert.

Da Statens Pensjonskasse ble opprettet i 1917, førte dette til at en rekke tidligere pensjonsordninger for enkelte yrkesgrupper med videre ble ført inn i SPK. Dette var ordninger som enten var lovfestet eller som var organisert på frivillig eller «tvungen» basis av virksomhetene/tjenestemennene.

På denne tiden hadde statens tjenestemenn ikke forhandlingsrett over lønns- og arbeidsvilkår, herunder pensjonsrettigheter. Riktignok var det etablert adgang til lønnsforhandlinger for statens arbeidere, men de fleste hadde ingen pensjonsordning. Unntaket var jernbanearbeiderne, som hadde fått etablert pensjonsordninger tilbake i 1880-årene.

Da den generelle forhandlingsadgangen for statens tjenestemenn ble etablert på slutten av 1930-årene, lå den politiske styringen med tjenestepensjonsordningen inn under Sosialdepartementet.

Den sentrale forhandlingsordningen ble etablert først under Finansdepartementet ved opprettelsen av Statens Lønnsdirektorat, senere Statens Personaldirektorat. Forhandlingsordningen ble senere lovfestet gjennom tjenestetvistloven, og Personaldirektoratet ble lagt under et eget departement; Lønns- og prisdepartementet. Dette departementet ble senere omgjort og tilført nye oppgaver i 1972 som Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Senere har departementet ved flere anledninger skiftet navn, og er i dag organisert som Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Lov om Statens Pensjonskasse av 1949 hjemlet at det kunne inngås tariffavtaler med hovedsammenslutningene blant annet om hvilke inntekter som skulle inngå i pensjonsgrunnlaget. I tillegg ble det i protokollene fra hovedtariffoppgjørene mellom staten og organisasjonene tatt inn bestemmelse om regulering av pensjonsgrunnlaget og regulering av løpende pensjoner.

Lønnsforhandlingene ble ført mellom Personaldirektoratet og organisasjonene. Det departement Personaldirektoratet til enhver tid lå under, hadde det politiske ansvaret overfor Stortinget vedrørende forhandlingene. På denne tiden var det Sosialdepartementet som hadde ansvaret for pensjonsordningen. Dette førte blant annet til at Sosialdepartementet var statens avtalepart med hovedsammenslutningene i avtalen fra 1966 om tilpasning av tjenestepensjonsordningen til den nye folketrygden.

I 1981 ble Pensjonskassen og ansvaret for lov om Statens Pensjonskasse overført fra Sosialdepartementet til det daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet og lagt under Personaldirektoratet. Bakgrunnen for dette var et ønske fra organisasjonene om å samle hele arbeidsområdet med tjenestemenns lønns- og arbeidsvilkår under det overordnede statlige arbeidsgiverorganet.

Denne omleggingen av det statlige ansvaret for tjenestepensjonsordningen førte ikke til at tjenestepensjonsordningen ble gjort til forhandlingsgjenstand, i det man fortsatt har valgt at ordningen skal være lovfestet. Det nære forholdet mellom Personaldirektoratet og organisasjonene, samt organisasjonenes voksende interesse for pensjonsspørsmål, har imidlertid ført til at pensjonskrav i økende grad har blitt fremmet under tarifforhandlingene.

De fleste kravene blir vanligvis avvist som ikke forhandlingsgjenstand. Men fra tid til annen har staten i protokollene til oppgjøret sagt at den vil legge fram forslag til lovendringer for Stortinget. Dette har blant annet skjedd vedrørende minstetid for rett til medlemskap, medregning av tid i forbindelse med omstillinger og nå senest ved oppgjøret våren 2000 ved fjerning av knekkpunktet på 8 G. Stortinget har deretter fulgt opp disse «tariffkrav» med å vedta nødvendige lovendringer.

I likhet med andre tariffområder avtalefestet staten i 1988 en egen tidligpensjonsordning (AFP) i Hovedtariffavtalen. Denne ordningen har senere under flere tariffoppgjør blitt endret og utvidet. Hjemmelen for å inngå en slik avtale ligger i dag delvis i lov om Statens Pensjonskasse og delvis i en egen lov om avtalefestet pensjon for statens tjenestemenn.

Lov om Statens Pensjonskasse § 11 inneholder hjemmel for at det kan inngås tariffavtaler vedrørende pensjonsgrunnlaget. Hovedtariffavtalen har i denne forbindelsen tariffestet medregning av variable tillegg i pensjonsgrunnlaget. Det er også inngått tariffavtaler om medregning av korte tjenesteperioder som pensjonsgivende, se lov om Statens Pensjonskasse § 19. Det er videre inngått en egen avtale fra 1. juli 1982 om medregning av permisjon og annet midlertidig fravær som pensjonsgivende tjenestetid, se lov om Statens Pensjonskasse § 20 første ledd bokstav d. Her er det blant annet avtalt at omsorgspermisjon etter fødsel er pensjonsgivende i inntil tre år, uten innskuddsbetaling.

I likhet med andre tariffområder har også staten inngått en tariffavtale om avtalefestet pensjon (AFP). Denne følger i prinsippet de samme vilkår og ytelser som i andre sektorer, dog slik at pensjonen beregnes tilnærmet lik en ordinær tjenestepensjon for alderstrinnene 65 og 66 år.

10.3 Kommunene

10.3.1 Kommunenes Sentralforbund (KS)

Norges Byforbund ble etablert i 1903 første gang, gjennom bymøter hvert tredje år. I 1916 ble bymøteinstitusjonen avløst av en fast organisasjon. Samtidig ble det opprettet et fast sekretariat «Kommunalt Centralbyraa». På begynnelsen av l920-tallet beskjeftiget sekretariatet 8 personer. Norges Herredsforbund ble stiftet i 1923. Under okkupasjonen ble Byforbundet og Herredsforbundet tvangssammensluttet og hadde fra l942 felles kontor. Innenriksdepartementet oppnevnte i 1942 nye styrer og felles formann for de to forbundene. I 1944 ble det sammensluttede forbundet – Norges Kommunesamband – etablert, og dette eksisterte fra 10. oktober 1944 til 8. mai 1945.

Etter frigjøringen ble det vedtatt at Byforbundet og Herredsforbundet skulle opprettholdes som selvstendige organisasjoner. Det ble imidlertid inngått en avtale mellom de to forbundene som blant annet innebar at de fra l946 skulle ha felles kontor; Kommunalt Sentralbyrå.

De to styrene vedtok at de nedsatte lønnsutvalgene inntil videre skulle fungere som rådgivende organer ved tarifforhandlinger, inntil spørsmålet om en endelig forhandlingsorganisasjon var avgjort. 34 byer og 80 herreder hadde på dette tidspunktet gitt sin tilslutning til at det ble opprettet en felles forhandlingsorganisasjon.

Fra 1966 er alle kommuner og fylkeskommuner medlemmer av Forhandlingsorganisasjonen. Det innebar imidlertid ikke at alle kommunene var omfattet av de generelle tariffoppgjørene. Det var enkelte kommuner som valgte å føre sine egne forhandlinger, men disse tok utgangspunkt i den avtalen som Forhandlingsorganisasjonen hadde forhandlet fram. Som regel måtte disse kommunene gi noe i tillegg for å komme fram til enighet.

Ved sammenslutningen av Norges Byforbund, Norges Herredsforbund, Norsk Sosialforbund, Norsk Havneforbund og Norsk Kommunalteknisk forening til ett forbund i 1972, ble Forhandlingsorganisasjonen egen avdeling i Norske Kommuners Sentralforbund, KS.

10.3.1.1 Bedriftsmedlemmer

I 1949 ble interkommunale bedrifter, kraftlag, samt sykehus, pleiehjem og skoler med videre invitert til å bli medlemmer i Forhandlingsorganisasjonen.

I år 2000 har forbundet ca. 470 bedriftsmedlemmer. Dette er egne institusjoner og virksomheter som enten er kommunale eller interkommunale, andelslag og aksjeselskap med eller uten kommunale eierinteresser og andre private virksomheter. Felles for de fleste av disse medlemmene var i utgangspunktet at de drev virksomhet som like gjerne kunne vært drevet av kommunen, og at de benyttet Sentralforbundets tariffavtaler. Nå er kravet til medlemskap at de skal være minst 50 prosent kommunalt/fylkeskommunalt eid eller

utføre typiske kommunale eller fylkeskommunale oppgaver. Kommunale, fylkeskommunale, interkommunale og offentlig eide elektrisitetsverk (elverk) er den største gruppen – ca. 160. De øvrige bedriftsmedlemmene utgjøres av blant annet trafikkselskap, arbeidssamvirkebedrifter (ASVO), barnehager, boligbyggelag, brann- og redningskorps, distriktsrevisjoner, ulik forretningsdrift, havnevesen, helse- og sosiale institusjoner, kultur- og idrettsanlegg, næringsmiddeltilsyn, organisasjoner, skoler, vann-, avløp og renovasjonsselskaper (VAR-selskap) og vaskerier. Antall ansatte hos det enkelte bedriftsmedlem varierer fra noen ganske få til nærmere 900.

I 1988 fikk bedriftsmedlemmer med minst 25 ansatte stemmerett på linje med kommunene i forbindelse med uravstemning om tariffavtalen.

Vilkårene for medlemskap i Kommunenes Sentralforbund framgår av Lover for Kommunenes Sentralforbund § 2 med følgende ordlyd:

> «Virksomheter som er minst 33 1/3 prosent kommunalt eller fylkeskommunalt eid eller minst 33 1/3 prosent eid av virksomhet som selv fyller vilkårene for medlemskap. I tillegg kan virksomheter som utfører typisk kommunale eller fylkeskommunale oppgaver, bli bedriftsmedlemmer uten nevnte krav til eierskap.»

10.3.1.2 Status som forhandlingsorgan

I henhold til kommunelovens bestemmelser var det den enkelte kommune som skulle fastsette lønns- og arbeidsvilkårene for sine ansatte. Bestemmelsen ble forstått slik at den enkelte kommune verken generelt eller for en enkelt sak kunne overlate slike avgjørelser til andre.

Kommunenes Sentralforbund inngikk sentralt de tariffavtalene kommunene brukte, men ble selv ikke part i disse avtalene. Det var fortsatt de enkelte kommunene som måtte vedta de tariffavtalene som ble inngått mellom KS og de enkelte arbeidstakerorganisasjonene. Et flertall av kommunene kunne ikke binde et mindretall av kommuner til en avtale. Av disse grunnene kunne ikke KS bli noen arbeidsgiverorganisasjon i arbeidstvistlovens forstand, men var formelt bare et rådgivende organ for kommunene.

I 1986 fremmet Regjeringen en melding til Stortinget om arbeidsgiversaken. Meldingen anbefalte at de nødvendige endringer i kommunelovene ble gjort, og Stortinget vedtok i lov av 27. februar 1987 nr. 12 følgende endringer i kommunelovene:

> «Kommunestyret (fylkestinget) kan gi en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi og motta arbeidsoppsigelse på kommunens (fylkeskommunens) vegne.»

Tabell 10.1: Per 1. september 2000 er følgende virksomheter medlem av KS' arbeidsgivervirksomhet:

Virksomhet:	Antall:
Interkommunale E-verk	183
(Fylkes-) kommunale E-verk (bedrift)	12
(Fylkes-) kommunale E-verk (etat)	1

Tabell 10.1: Per 1. september 2000 er følgende virksomheter medlem av KS' arbeidsgivervirksomhet:

Virksomhet:	Antall:
Totalt E-verk	196
Arbeidssamvirke (ASVO)	10
Barnehager	6
Boligbyggelag	2
Brann- og redningskorps	5
Distriktsrevisjoner	61
Havnevesen	7
Helse/sosial	22
Kulturhus/idrettsanlegg	8
Næringsmiddeltilsyn	26
Organisasjoner	8
PP-tjenesten	6
Skoler	5
Trafikkselskaper	5
VAR-selskaper	49
Vaskerier	5
Forretning med kommunal eierandel	23
Forretning uten kommunal eierandel	1
Annet	25
Antall bedriftsmedlemmer totalt	470

Styret i Sentralforbundet vedtok i møte 9. april 1987 at de nye vedtektene for arbeidsgivervirksomheten skulle tre i kraft med virkning fra 1. januar 1988. Kommunene og fylkeskommunene ble deretter innbudt til å gi Sentralforbundet fullmakt i arbeidsgiversaker i samsvar med lovendringene. I tillegg til fullmakten som måtte vedtas av det enkelte kommunestyre/fylkesting, inneholdt tilslutningserklæringen en forpliktelse for kommunen/fylkeskommunen til å følge forbundets lover og vedtekter.

Sentralforbundets lover og de nye vedtektene for arbeidsgivervirksomheten medførte at de kommuner og fylkeskommuner som var medlemmer av Sentralforbundet, også måtte slutte seg til arbeidsgivervirksomheten og følge de tariffavtaler som ble vedtatt. Dette hadde betydning for kommunene Oslo, Bærum og Lørenskog, som hadde egne tariffavtaler.

Som arbeidsgiverforening i samsvar med arbeidstvistlovens regler fikk KS egen partsstatus i forhold til de sentralt inngåtte tariffavtaler, og rett til å opptre som part overfor arbeidstakerorganisasjonene. Vedtakelse av sentrale tariffavtaler ble gjort gjennom uravstemning hvor et flertall bandt mindretallet. Den enkelte kommune ble dermed bundet av og forpliktet til å følge vedtatte tariffavtaler og kunne bare inngå lokale avtaler innenfor rammen av de sentrale avtalene.

Hovedtariffavtalen ble med visse unntak, tillegg og presiseringer gjort gjeldende for Bærum og Lørenskog kommuner fra 1. mai l992.

Integreringen av Oslo kommune ble først utsatt til 1993 og deretter til 1994, da Oslo vedtok å oppheve sitt vedtak om tilslutning til arbeidsgivervirksomheten i forbundet. Oslo kommune ønsket imidlertid å opprettholde sitt medlemskap i KS, selv om dette ville være i strid med forbundets lover.

I februar 1996 ble det etablert et formelt samarbeid mellom KS og Oslo kommune om forhandlingsopplegg og forhandlingsprosedyrer ved gjennomføring av tariffrevisjonene og om øvrige arbeidsgiverspørsmål og utviklingsarbeid.

For å sikre samarbeid og gjensidig informasjonsutveksling og en stabil utvikling av lønns- og arbeidsforhold i kommunesektoren, er det opprettet et arbeidsgiverutvalg fra KS og Oslo kommune (AKO). Utvalget skal ha en rådgivende funksjon i forhold til styret i KS og byrådet i Oslo kommune. Med denne samarbeidsmodellen opprettholder Oslo kommune sitt medlemskap i KS.

Samarbeidsavtalen ble forelagt Landstinget i mars 1996. Landstinget godkjente at Oslo fortsatte tilknytning til KS inntil videre. Oslo kommune har som følge av denne ordningen fortsatt selvstendig tariffavtale og forhandler på egne vegne med fulle partsrettigheter. De gjeldende tariffavtaler i Oslo er avvikende fra de sentralt inngåtte tariffavtaler i KS' tariffområde på en rekke områder.

10.3.2 Utvikling av tariffavtaler – avtalesystemet

De første forsøkene på sentrale forhandlinger i kommunesektoren skjedde i 1940 på grunnlag av et initiativ fra Norges Byforbund. Formålet med dette initiativet var å forsøke å etablere mer ensartet og samlet lønns- og avtalepolitikk blant bykommunene. Forsøket strandet i det Norsk Kommuneforbund (som på denne tid var enerådende arbeidstakerorganisasjon i kommunesektoren) ikke var villig til å inngå sentral tariffavtale, fordi denne ikke dekket samtlige arbeidstakere i kommunene.

I 1946 ble den første sentrale avtalen om Fellesbestemmelser ved tariffoverenskomster inngått med Norsk Kommuneforbund. En tilsvarende avtale ble samme år inngått med Yngre Lægers Forening, om lønns- og arbeidsvilkår for underordnede sykehuslæger, og med Norsk Sykepleierskeforbund om lønns- og arbeidsvilkår for sykepleiersker.

Den første landsomfattende overenskomsten Fellesbestemmelser ble inngått mellom Norges Byforbund / Norges Herredsforbund - Forhandlingsorganisasjonen og Norsk Kommuneforbund for tariffperioden 1. juli 1955 – 31. desember 1958. De tariffavtaler / overenskomster som ble inngått av Norges Byforbund og Norges Herredsforbund og senere av det sammensluttede forbund i 1972, måtte vedtas av den enkelte kommune, da det var det enkelte medlem i Sentralforbundet som var part i tariffavtalen.

Ved endring i kommuneloven i 1987 ble det åpnet adgang for kommunene til å slutte seg til en arbeidsgiverorganisasjon. Som en følge av denne endringen kunne Sentralforbundet opptre på vegne av sine medlemmer i samsvar med arbeidstvistlovens bestemmelser. Fra 1988 har forbundet Norske Kommuners Sentralforbund kunnet binde sine medlemmer i forhold til inngåtte

tariffavtaler, forutsatt at et nærmere vedtektsfestet flertall av de avgitte stemmene ved uravstemning har godkjent avtalen.

Fra KS ble etablert som forhandlingsorganisasjon i samsvar med arbeidstvistloven bestemmelser, har de sentrale tarifforhandlingene blitt gjennomført med sammenslutninger av forhandlingsberettigede organisasjoner, basert på avtale: *«rammeavtalen om forhandlingsordningen i den kommunale sektor»*, med tre hovedsammenslutninger: LOK, YS-K og AF-K fram til 1. januar 1999, som fra da av ble utvidet til fire ved at Akademikerne fikk status som sammenslutning.

Disse fire sammenslutningene representerer per dags dato 37 forhandlingsberettigede selvstendige arbeidstakerorganisasjoner. Per 1. januar 2000 står Norsk Lærerlag (NL), Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) og Norges Farmaceutiske Forening utenfor sammenslutningsavtalen.

Den gjeldende Hovedtariffavtalen i KS' tariffområde er bindende for landets kommuner og fylkeskommuner (unntatt Oslo) og for ca. 470 bedriftsmedlemmer i KS' arbeidsgivervirksomhet, med samlet ca. 370 000 arbeidstakere. Lønns- og arbeidsvilkår for det pedagogiske personalet i grunnskolen og den videregående skolen blir framforhandlet mellom Staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet og lærerorganisasjonene.

10.3.3 Bakgrunn for dagens pensjonsløsning

Ansatte i kommunal sektor, som omfatter ansatte i landets kommuner, fylkeskommuner og 450 kommunale foretak, er som ansatte i annen offentlig virksomhet sikret pensjoner etter bruttoprinsippet. Innen de rammer som er gitt for pensjon til kommunalt ansatte, er det satt begrensninger oppad til de pensjonsytelser en statstjenestemann med samme lønn og tjenestetid kan oppnå.

10.3.3.1 Historikk

Den kommunale tjenestepensjonsordningen ble formelt tariffestet fra og med 1. januar 1997. Ordningen er utviklet gjennom en årrekke av Kommunenes Sentralforbund og arbeidstakerorganisasjonene i fellesskap. De ansattes medvirkning gjenspeiles også ved at arbeidstakerne betaler to prosent av egen lønn som bidrag til pensjonsordningen.

I motsetning til i Staten er den kommunale tjenestepensjonen fondsbasert. Dette er et meget sentralt vilkår som er nedfelt i tariffavtalen, og gir en ekstra sikkerhet for de ansatte og større stabilitet i arbeidsgivers pensjonskostnader. De oppsparte fondsmidlene som er avsatt til framtidige pensjonsutbetalinger, kan ikke disponeres av arbeidsgiver, men bare benyttes til pensjonsutbetaling for nåværende og tidligere ansatte.

Arbeidsgivers pensjonsforpliktelser løper langt fram i tid, og langsiktige betraktninger må derfor ligge til grunn for hvordan pensjonsansvaret skal avlastes.

Hovedtariffavtalen, som er inngått mellom KS og 40 forhandlingsberettigede organisasjoner, beskriver i kapittel 2 hvilke pensjonsrettigheter kommunalt ansatte har. Avtalen henviser til Felles kommunal pensjonsordning i KLP som en beskrivelse av de tariffmessige forpliktelsene arbeidsgiver har overfor sine ansatte. I tillegg beskriver tariffavtalen de ekstra pensjonsmes-

sige forpliktelser som går inn under AFP (avtalefestet pensjon) fra 62 år. Tariffavtalen overlater til den enkelte arbeidsgiveren å beslutte hvordan forsikringen skal etableres, enten i egen kommunal pensjonskasse, gjennom kommunesektorens eget forsikringsselskap KLP, eller i et av de øvrige forsikringsselskaper.

10.3.3.2 Grunnlaget for pensjonsordningen i Hovedtariffavtalen, lover og forskrifter

De ansattes pensjonsordning er regulert gjennom Hovedtariffavtalen kapittel 2, hvor hovedelementene i den gjeldende tjenestepensjonsordningen i grove trekk framgår. Konsekvensen av at pensjonsrettighetene er tariffregulert, innebærer et sterkere vern av de ansattes rettigheter og inkluderer blant annet at de ansattes organisasjoner, i henhold til arbeidstvistlovens bestemmelser, kan gå til lovlig arbeidskamp ved interessetvist, det vil si ved uenighet om inngåelse og/eller revisjon av gjeldende avtale om pensjon.

Kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger er i tillegg styrt av to lover, kommuneloven og samordningsloven, med tilhørende forskrifter. Disse gir videre henvisning til andre lover og forskrifter som til sammen i detalj styrer hva som er øvre grense for pensjon til kommunalt og fylkeskommunalt ansatte.

Forskriftene sier følgende:

> «De kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger må ikke uten Sosialdepartementets samtykke gi høyere ytelser enn etter lov om Statens Pensjonskasse. Aldersgrensen må ikke være lavere enn fastsatt for tilsvarende stillinger i henhold til lov av 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m. fl.»

Ovenstående lover og forskrifter gir klare rammer for de kommunale og fylkeskommunale pensjonsordningene. Det medfører blant annet at dersom det skal gjennomføres endringer eller omprioriteringer som ikke er i samsvar med for eksempel lov om Statens Pensjonskasse, er dette en omstendelig prosess, som enten vil kreve tilsvarende endringer i Statens Pensjonskasse eller endringer i gjeldende forskrifter.

De fleste kommuner og fylkeskommuner og en stor del av de andre bedriftsmedlemmene i KS' arbeidsgivervirksomhet har etablert pensjonsordning gjennom Felles kommunal pensjonsordning i KLP.

I tillegg kommer 21 egne kommunale pensjonskasser (stort sett med samme regler som KLP og Statens Pensjonskasse) og pensjonsordninger for særskilte arbeidstakergrupper (delvis lovfestet og delvis tariffestet).

I alt 22 kommuner og flere av bedriftsmedlemmene har (per 1. januar 2000) privat pensjonsordning, det vil si pensjonsforsikring i et livsforsikringsselskap (Gjensidige, Storebrand, Vital eller Vår).

Lov av 22. juni 1962 om Pensjonsordning for sykepleiere og lov av 26. juni 1953 om Pensjonsordning for apoteketaten gir i tillegg til det ovennevnte, rammer for pensjonssystemet i KS' tariffområde. Sykepleierordningen gir rett til pensjon knyttet til de samme rammene som den nå tariffestede pensjonsordning i KS' tariffområde. Ordningen administreres av KLP og med eget styre oppnevnt av Sosialdepartementet.

Apotekordningen som i dag administreres av Statens Pensjonskasse, har et noe avvikende system for beregning av pensjon, i det pensjonsgrunnlaget er knyttet til lønnen for provisorer. Dette kan medføre en høyere pensjonsdekning enn det som følger av tariffavtalens begrensningsregel. Ordningen har eget styre oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Den tariffavtalte Pensjonsordningen for sykehusleger omfatter leger ansatt ved kommunale, fylkeskommunale og private sykehus. Ordningen administreres av KLP og er i grove trekk tilsvarende Felles kommunal pensjonsordning.

Pensjonsordningene for folkevalgte tillitsmenn (ordførerordningene) er et frivillig tilbud til kommuner og fylkeskommuner om å pensjonsforsikre folkevalgte på lik linje med kommunalt ansatte. Ordningen er frivillig i den forstand at KS i medhold av gjeldende vedtekter for arbeidsgivervirksomheten ikke kan forplikte medlemmene ut over å inngå tariffavtaler på vegne av medlemmene. Ordførerordningen er per definisjon ingen tariffavtalt ordning, men en frivillig ordning lagt under det lokale selvstyre. Ordførerordningen er ikke omfattet av Overføringsavtalen.

10.3.3.3 Overføringsavtalen

Hovedtariffavtalen kapittel 2 punkt 2.1.5 stiller som krav at pensjonsrettighetene skal være omfattet av Overføringsavtalen med Statens Pensjonskasse og øvrige kommunale pensjonsordninger. Bakgrunnen for denne tariffestingen av Overføringsavtalen har sammenheng med at avtalen innebærer en sikkerhet for den enkelte med hensyn til forutsigbarhet for pensjonens størrelse, samtidig som arbeidstakeren kun behøver å forholde seg til siste pensjonsordning for utbetaling av pensjonen. Ordningen innebærer samtidig at det ikke vil være pensjonsmessige hindringer for å skifte arbeidsgiver innenfor det offentlige.

Ved etableringen av dette tariffkravet ved tariffrevisjonen per 1. mai 1996 hadde partene ikke full oversikt over alle sider ved kravet om tilslutning til Overføringsavtalen. Spesielt var dette tilfellet i forhold til de av KS' medlemmer som var organisert etter andre lover enn kommuneloven. Av denne grunn har tariffpartene fra ikrafttredelsen 1. januar 1997 suspendert kravet om Overføringsavtale gjennom forhandlingsprotokoll med følgende innhold:

> «Det er enighet om å suspendere kravet i Hovedtariffavtalen kapittel 2, punkt 2.1.5 om overføringsavtale for de medlemmer av KS som ikke er kommune/fylkeskommune, inntil spørsmålet om vilkår for tiltredelse til overføringsavtalen er avgjort.»

Suspensjonen gjelder ikke de medlemmene som gjennom sin pensjonsavtale allerede har tiltrådt Overføringsavtalen.

10.3.4 Kjøp av pensjon

Med unntak av det pedagogiske personalets og apotekansattes lovbestemte pensjonsordning i Statens Pensjonskasse, og sykepleieres lovbestemte og sykehuslegers tariffavtalte pensjonsordning i KLP, kan det, etter KS' syn, konstateres at det er full anledning til å kjøpe pensjonsforsikring i forsikringsmarkedet.

Kjøp av pensjonsforsikring har imidlertid en slik karakter og gir slike betydelige konsekvenser inn i framtiden, at vurderingene som skal danne grunnlag for et endelig valg, bør være meget grundige. I tillegg vil det være viktig at de eventuelle vurderingene mellom tilbydere baseres på sammenlignbare størrelser og at det forsikringsproduktet som velges, tilfredsstiller tariffavtalens krav til materielt innhold.

Det er av denne grunnen tariffestet regler for flytting, som supplerer lov- og forskrifter på området. Reglene, slik disse framstår etter tariffrevisjonen per 1. mai 2000, er ment å være et hjelpemiddel og tilbud om kvalitetssikring av de tilbud om pensjonsforsikring som Kommunenes Sentralforbunds medlemmer innhenter i prosessen. Det endelige valget foretas imidlertid av de styrende organer i den enkelte kommune/fylkeskommune/bedrift, basert på følgende tariffregulerte bestemmelse:

> «Før saken kan avgjøres av kommunestyret/fylkestinget skal søknad om godkjenning inn under overføringsavtalen mellom offentlige pensjonskasser være sendt til Statens Pensjonskasse og uttalelse fra tillitsvalgte som representerer de aktive arbeidstakere som er omfattet av pensjonsordningen, skal følge saken frem til endelig avgjørelse i kommunestyret/fylkestinget.»

10.3.5 Tvist om forståelsen av tariffavtalens bestemmelser (rettstvist)

Hovedavtalen mellom KS og de forhandlingsberettigede organisasjoner (avtalen om spilleregler mellom partene) regulerer i § 7 tvister om forståelsen av tariffavtale eller gyldigheten av tariffavtale. Etter denne bestemmelse skal slike tvister søkes løst gjennom lokale forhandlinger. Ved uenighet kan tvisten bringes inn for de sentrale tariffparter for fortsatte forhandlinger med sikte på forhandlingsløsning.

Ved fortsatt uenighet kan tvisten ved stevning bringes inn for Arbeidsretten (sentral Arbeidsrett i Oslo) som ved dom avgjør tvisten med bindende virkning.

Da pensjonsbestemmelsene, inkludert bestemmelsene om flytting av pensjonsordningen, er en integrert del av Hovedtariffavtalen, omfattes disse bestemmelser av tvisteløsningsbestemmelsene i Hovedavtalen.

Basert på disse bestemmelsene er 11 kommuner, samt KS som overordnet tariffpart, stevnet av Norsk Kommuneforbund/Landsorganisasjonen i Norge for Arbeidsretten. Begrunnelse for stevningen er påstand om brudd på Hovedtariffavtalens bestemmelser om flytting av pensjonsordningen, og avtalens bestemmelser om at pensjonsordningen skal være basert på et finansieringssystem som er kjønnsnøytralt og som ikke virker utstøtende på eldre arbeidstakere. Tvisten er basert på Hovedtariffavtalen for tariffperioden 1998–2000 med påstand om at disse kommunene skiftet leverandør av pensjonsforsikring per 1. januar 1999 uten at de nødvendige godkjennelsene var gitt av partene.

Slike godkjenningsbestemmelser er nå per 1. mai 2000 fjernet fra tariffavtalen. Ved prosesskrift av 15. august 2000 underrettes Arbeidsretten om at LO/NKF har kommet til det standpunkt at endrede tariffbestemmelser ikke vil få innvirkning for den pågående rettssak.

10.3.6 Framtidig organisering av KS' tariffområde

Ved tariffrevisjonen per 1. mai 2000 ble praksis med ett tariffområde som dekker hele kommunesektoren, brutt. Dette skjedde ved at det per 1. juni 2000 ble etablert et selvstendig tariffområde for energisektoren, fullstendig atskilt fra dagens tariffavtale. Dette innebærer at energibransjen får anledning til å benytte lovlige kampmidler ved en eventuell interessetvist ved forhandlingene i samsvar med arbeidstvistlovens alminnelige bestemmelser. Det er foretatt en radikal forenkling av avtalesystemet, inkludert at tariffbestemmelser om at pensjon innen 1. januar 2001 skal tilpasses de lovbestemte rammene for pensjonsordninger i arbeidsforhold.

Innen 1. november 2000 skal det framforhandles regler for tjenestepensjonsordningene for Kommunenes Sentralforbunds medlemmer som er organisert som juridiske personer med følgende føringer for ordningens materielle innhold, jf. Riksmeklingsmannens møtebok ved tariffrevisjonen per 1. mai 2000:

> «AFP-ordningen for KS' bedriftsmedlemmer tilpasses fullt ut til lov om statstilskott til avtalefestet pensjon av 23.12.1988 med forskrifter.
>
> Detaljerte vedtekter og praktisk gjennomføring/forvaltning av ordningen avtales mellom partene på forhandlingssammenslutningsnivå.
>
> Dersom KS og en eller flere av forhandlingssammenslutningene ikke kommer til enighet vedrørende reglene ved etableringen av AFP-ordningen, avgjøres tvisten i henhold til Hovedavtalen § 4, punkt 4-1 (nemndsbehandling).
>
> Dagens tjenestepensjonsrettigheter opprettholdes som bruttoordning så langt loven om statstilskott tillater og avtalereguleres gjennom Sentral Generell Særavtale (SGS). Ved avtaleinngåelsen må det også tas hensyn til eksisterende lovgivning på området.»

Kapittel 11
Aktuelle pensjonsutredninger og forholdet til Overføringsavtalen

11.1 Innledning

I dette kapitlet vil utvalget gi en oversikt over aktuelle pensjonsutredninger og innstillinger som kan være relevante i forhold til Overføringsavtaleutvalgets arbeid.

I de senere årene har det vært en betydelig aktivitet av utredninger på pensjonssiden i Norge.

Velferdsmeldingen (St. meld. nr. 35 for 1994-95) omhandlet vårt samlede pensjonssystem, både folketrygden og supplerende ordninger, særlig i privat sektor. Velferdsmeldingen bygde blant annet på to forutgående utredninger, NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon (Lund-utvalget) om tidligavgang fra arbeidslivet, og NOU 1994:6 Private pensjonsordninger (Hylland-utvalget) som omhandlet supplerende tjenestepensjonsordninger.

Hovedbudskapet i Velferdsmeldingen var at folketrygden skulle videreføres som «bærebjelken» i det norske pensjonssystemet uten særlige endringer, og at tjenestepensjonsordninger skulle utformes som supplerende ordninger. Stortingsflertallet sluttet seg stort sett til dette, men uttrykte ønske om ytterligere utredninger både når det gjaldt fondering og kostnadsnøytral fleksibilitet i folketrygden. Se nærmere omtale av NOU 1998: 10 (Moland-utvalget) og NOU 1998: 19 (Olsen-utvalget) nedenfor.

Det er foreløpig ikke tatt nærmere standpunkt til disse utredningene, som ble omtalt i Nasjonalbudsjettet for 2000. Stortingsbehandlingen forutsatte en nærmere oppfølging i Langtidsprogrammet 2001–2005, som legges fram våren 2001.

I NOU 2000: 21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping, er det pekt på de viktigste utfordringene norsk økonomi står overfor framover. Utvalget peker blant annet på at høyere yrkesaktivitet blant eldre, vil kunne redusere pensjonsutgiftene, samtidig som det gir økt tilgang på arbeidskraft.

I Norge og mange andre land har man sett en utvikling mot stadig lavere yrkesaktivitet blant eldre samtidig med økende levealder. Ifølge OECD bør framtidens pensjonssystem være bygd på flere elementer for å spre risiko. Slike elementer kan være løpende finansiering og/eller fonderte pensjonssystemer, innskudds- eller ytelsesbaserte systemer, offentlige eller private, obligatoriske eller frivillige ordninger.

Som i de fleste andre land tar det allmenne pensjonssystemet i Norge (folketrygden) sikte på en sosial omfordeling. For en vanlig gjennomsnittsinntekt gir folketrygden et kompensasjonsnivå på om lag 50 prosent av tidligere inntekt før skatt. Personer med midlere og høyere inntekter vil derfor ha behov for supplerende pensjonsordninger gjennom arbeidsforholdet eller egen sparing for å oppnå en god inntektssikring som pensjonist.

På basis av Hylland-utvalget og flere senere utredninger under ledelse av Selvig (se omtale nedenfor), er regelverket for supplerende private tjenestepensjoner nå oppdatert og tilpasset folketrygden gjennom den vedtatte loven om ytelsesbasert foretakspensjon. Videre ligger et lovutkast om innskuddsbasert pensjon til behandling i Stortinget.

Regelverket for de ytelsesbaserte tjenestepensjoner for ansatte i stat og kommune har stort sett vært uendret siden folketrygden ble innført i 1967. Samordningen med folketrygden etter bruttosystemet anses forholdsvis komplisert og skaper en viss misnøye. I NOU 1995: 29 Samordning av pensjons- og trygdeytelser, ble det foreslått visse forenklinger, blant annet for etterlatteytelser som nylig er vedtatt.

Omstruktureringen av offentlig sektor med fristilling av tidligere offentlige virksomheter som selvstendige og skattepliktige rettssubjekter, reiser ulike problemstillinger for virksomheter i grenseland mellom privat og offentlig sektor, blant annet valg av pensjonsløsning.

I NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, drøftes to former for fristilling: Nye tilknytningsformer og konkurranseutsetting gjennom anbudskonkurranser. Utvalgets prinsippielle syn er at muligheten for fristilling av tjenesteproduksjon må ses som et gode for den instans som har ansvaret for tjenesten, og at spørsmålet om fristilling bør være en del av handlingsrommet for de ansvarlige myndigheter. For øvrig tilrår utvalget endringer som gjelder overføring av oppgaver fra staten til kommunenivå og omvendt.

11.2 Utredninger som gjelder folketrygden

11.2.1 NOU 1998: 10 Fondering av folketrygden? (Moland-utvalget)

Utvalget som ble ledet av direktør Torstein Moland, ble satt ned etter stortingsbehandlingen av Velferdsmeldingen. Utvalget avgav 2. juli 1998 sin innstilling NOU 1998 : 10 Fondering av folketrygden?

Bakgrunnen for utvalget var stortingsbehandlingen av St. meld. nr 35 for 1994–95 (Velferdsmeldingen), hvor Regjeringen ble bedt om å sette ned et offentlig utvalg som skulle gjennomgå og drøfte fordeler, ulemper og risikomomenter ved ulike fondskonstruksjoner for hele eller deler av folketrygden.

I mandatet heter det at utvalget som grunnlag for sitt arbeid skulle drøfte ulike mål for statens framtidige pensjonsforpliktelser. Videre ble det presisert at tjenestepensjonsordninger fortsatt bare skulle være et supplement til folketrygden.

Utvalget fokuserte på tre hovedspørsmål i forhold til framtidig nasjonalinntekt:

- Vil fondering av hele eller deler av pensjonsforpliktelsene bidra til at vi oppnår en høyere nasjonal sparerate enn vi ellers ville hatt?
- Kan fondering bidra til at sparekapitalen blir kanalisert til investeringer med høy avkastning?
- Kan fondering stimulere arbeidstilbudet, og dermed medvirke til å redusere den forventede knappheten på arbeidskraft som følger av befolkningsaldringen?

Utvalget konsentrerte drøftingen om fire hovedmodeller. En av modellene er en videreføring av dagens utligningssystem kombinert med generell sparing gjennom Statens petroleumsfond. De tre andre modellene innebærer obligatorisk fondering av pensjonsforpliktelsene i folketrygden ved at det bygges opp enten statlige eller private pensjonsfond, herunder alternativer med ytelsesbaserte private pensjonsfond eller private pensjonsfond med investeringsvalg.

Ved gjennomgangen av hovedmodellene, forutsatte utvalget at eventuell oppbygging av særskilte pensjonsfond skjer gradvis ved at den bare gjelder nyopptjente pensjonsrettigheter.

Pensjonssystemet vil i alle fonderingsmodellene være blandet med en statlig og ikke fondert grunnpensjon i bunnen av den fonderte tilleggspensjonen. Særtillegget forutsettes avkortet mot tilleggspensjonen slik at eventuelle endringer i særtillegget ikke påvirker behov for fondsopplegg.

Oppfølging

De spørsmål Moland-utvalget vurderte, er lagt fram for Stortinget i Nasjonalbudsjettet 2000, se nedenfor. Den daværende Bondevik-regjeringen tok her sikte på en nærmere behandling i Langtidsprogrammet 2001–2005, som legges fram våren 2001. Stortingets flertall (alle unntatt Fremskrittspartiet og Høyre) tok redegjørelsen til etterretning. Eventuelle endringer ligger således langt fram i tid.

Forholdet til Overføringsavtalen

Det er etter utvalgets mening lite trolig at en bruttoordning i de offentlige tjenestepensjoner kan opprettholdes dersom folketrygdens tilleggspensjon skulle legges om til en privat fondsbasert ordning med investeringsvalg. Ved en slik endring antas at det på sikt vil være mindre behov for Overføringsavtalen i sin nåværende form.

11.2.2 Arbeidsgruppe med analyse av fleksible pensjonsordninger og endringer i besteårsregelen (SHD 1998)

På bakgrunn av et stortingsvedtak fra behandlingen av Velferdsmeldingen er det utarbeidet en analyserapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen ble ledet av avdelingsdirektør Odd Helge Askevold, Sosial- og helsedepartementet.

Regjeringen ble bedt om å utrede fordeler og ulemper ved innføring av en fleksibel pensjonsordning for personer mellom 64 og 70 år, både hva angår avgangstidspunkt og mulighet til kombinasjon arbeid/pensjon – uten å øke belastningen i folketrygden.

Videre følger rapporten opp et stortingsvedtak om å utrede fordelingsmessige og økonomiske konsekvenser ved å endre besteårsregelen, innføring av deling av pensjonsrettigheter ved skilsmisse og fleksibel pensjonsalder.

Oppfølging

Utredningen om eventuell fleksibilitet i folketrygden er fulgt videre opp av Olsen-utvalget, som omtalt under punkt 11.2.3 nedenfor.

Spørsmålet om å endre besteårsregelen og/eller en deling av pensjonsrettigheter ved skilsmisse, er foreløpig ikke lagt fram for Stortinget. Spørsmålet om deling av pensjon ved skilsmisse omtales i St. meld. nr. 50 for 1998–99 (Utjamningsmeldinga).

Forholdet til Overføringsavtalen

Eventuelle endringer som følge av utredningen bør ikke ha direkte konsekvenser for Overføringsavtalen, forutsatt at eventuelle endringer i folketrygden får de samme konsekvenser for bruttoordningene i statlig og kommunal sektor.

11.2.3 NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering (Olsen-utvalget)

Utvalget, som ble ledet av daværende forskningsdirektør i Statistisk sentralbyrå Øystein Olsen, avgav sin innstilling 27. november 1998; inntatt i NOU 1998 : 19 Fleksibel pensjonering.

I forbindelse med lønnsoppgjøret 1997 og nedsettelse av pensjonsalderen i ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) til 62 år, bestemte den daværende regjeringen at det skulle settes ned et utvalg.

Blant annet skulle utvalget vurdere endringer i gjeldende førtidspensjonsordninger og annet relevant regelverk som kan bidra til å øke den enkeltes motivasjon og mulighet til å fortsette i arbeid. Samtidig skulle behovet for fleksibel førtidspensjonering for dem som er slitne etter mange år i arbeidslivet, og muligheten til å arbeide etter fylte 67 år for dem som ønsker det, ivaretas. Analyserapporten som er nevnt foran, ble benyttet som grunnlagsmateriale for Olsen-utvalget når det gjaldt fleksibel pensjonering.

Innstillingen gir omfattende beskrivelser og analyser av eldres situasjon på arbeidsmarkedet og utviklingen framover. Utvalget framhever at det er den videre utviklingen utvalget primært er bekymret for – ikke dagens situasjon. Det er viktig å holde på 67 år som aldersnorm for pensjonering. Samtidig erkjennes at det er behov for fleksible pensjonsmuligheter for dem som er slitne. Utvalget presiserer imidlertid at for dem som har helseproblemer, er det uførepensjon som er det naturlige alternativet.

Utvalget drøfter selektive førtidspensjonsordninger kontra allmenne ordninger og førtidspensjonsordninger i eller utenfor folketrygden. Etter utvalgets oppfatning kan en fleksibel allmenn ordning mest hensiktsmessig reguleres innen folketrygdloven. Utvalget anbefaler at dette utredes nærmere.

Arbeidstakerrepresentantene i utvalget (en fra AF, to fra LO, en fra YS) trakk seg fra utvalget, idet disse mente det lå utenfor utvalgets mandat å vurdere fleksibilitet i folketrygden.

Utvalget sondret mellom tiltak for å motvirke tidligpensjonering på kort sikt og på lang sikt (etter år 2010 da eldrebølgen kommer).

Utvalget foreslår flere tiltak som primært tar sikte på bedre målretting av AFP, likhet og forenkling.

Når det gjelder tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor, foreslår utvalget følgende endringer:

1. Særaldersgrenser – forholdet til 85-årsregelen:

For å underbygge målet om å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet, foreslås at den såkalte «85-årsregelen» oppheves. Regelen innebærer at når tjenestetid og alder til sammen utgjør 85 år, kan arbeidstakere med særaldersgrense i dag gå av tre år før den fastsatte aldersgrensen.

2. Invalidepensjon/uførepensjon på grunn av alderssvekkelse:

Utvalget foreslår at bestemmelsen om at en kan fratre med uførepensjon i offentlig sektor på grunn av alderssvekkelse fra fylte 64 år, oppheves.

3. Spesielt for inntektsprøving av tjenestepensjon i offentlig sektor:

Utvalget peker på ulikt regelverk og praksis i de forskjellige tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor når det gjelder avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt, og foreslår at dette blir mer ensartet:

- *Ved førtidspensjonering basert på den enkeltes valg, bør det etter utvalgets oppfatning gjøres fradrag i pensjonen for arbeidsinntekt, slik at det unngås eventuelt overforbruk av førtidspensjoneringsordningene, f.eks. etter dagens 85-årsregel og AFP.*
- *Ved førtidspensjonering når den enkelte pålegges å slutte ved oppnådd særaldersgrense, anbefaler utvalget etter en samlet vurdering at det ikke foretas noen avkorting.*
- *Tjenestepensjon etter fylte 67 år bør avkortes etter de samme regler som gjelder i folketrygden – som det nå er avtalt for kommunal sektor – også i statlig sektor. Utvalget finner ingen rimelig grunn til at tjenestepensjonsordningen i offentlig sektor skal kompensere for avkorting i folketrygdens ytelser.*
- *Utvalget mener det bør åpnes for fleksibilitet i folketrygden og skisserer alternativer for dette.*

En fleksibel ordning i folketrygden vil omfatte flere enn dagens AFP-ordninger, og kan medføre økt tidligpensjonering. Utvalget understreker derfor at en helt sentral forutsetning for en folketrygdbasert ordning, er at ytelsene må være avhengig av ved hvilken alder vedkommende tar ut pensjon.

Utvalget mener det bør lønne seg for eldre å være i arbeid når man har helse og muligheter til det, og at valgfri tidligpensjonering bør «koste» noe. For dem som er ufør, mener utvalget som nevnt at folketrygdens uførepensjon og eventuell supplerende tjenestepensjon er en naturlig løsning på pensjoneringsbehovet. Utvalget viser til at både norske og internasjonale analyser framhever kompensasjonsnivået i forhold til inntektsnivået som yrkesaktiv, som sentral for en valgfri pensjoneringsbeslutning. Utvalget mener at det ikke bare er kompensasjonsnivået ved pensjoneringstidspunktet, men også hvordan nivået vil variere avhengig av avgangstidspunkt, som vil ha betydning for pensjoneringsbeslutningen.

Forsikringsmessig beregnede fradrag innebærer at både grunnpensjon og tilleggspensjon avkortes varig ved tidlig uttak av pensjon. Fordelinghensyn er likevel et argument for å velge en lavere avkortingssats og for å holde grunnpensjonen utenfor. Etter en samlet vurdering anbefaler utvalgets flertall en avkortingssats for tilleggspensjon på 0,5 prosent eller høyere per måned for

dem som velger å gå av før fylte 67 år. For en gjennomsnittlig folketrygdpensjon på 145.000 kroner vil det tilsi en reduksjon på 30.000 kroner for den som går av ved fylte 62 år. For den som står i arbeid etter 67 år skal pensjonen øke med 0,75 prosent per måned fram til fylte 70 år.

Utvalgets mindretall, som er enig i at tidliguttak betinger redusert pensjon, viser til at det er usikkert hvor høye prosentsatsene bør være for å utsette pensjonsuttaket. Reduksjonen bør ikke være større enn at den gir en brukbar ordning for «slitere».

Det samme mindretallet peker for øvrig på at en eventuell utredning om en fleksibel folketrygd, også bør se på hvordan folketrygdens beregningsregler kan endres for å være bedre tilpasset et fleksibelt uttak av pensjon. Ved en mer livsløpsbasert pensjonsopptjening – gjennom en alleårsregel og avvikling av folketrygdens besteårsregel – vil hvert år med opptjening gi utslag på pensjonsresultatet. En slik ordning vil i større grad enn flertallets skisse tilgodese sliterne som begynner tidlig i arbeid og har jevn yrkeskarriere.

Forholdet til supplerende tjenestepensjoner

Uten nødvendige tilpasninger mellom tjenestepensjonsytelsene og en redusert folketrygdpensjon ved tidliguttak, kan pensjonsreduksjonen i folketrygden bli fiktiv og svekke motivasjonen for å stå i arbeid. Utvalget mener det er helt avgjørende for en fleksibel folketrygd at den enkelte står overfor kostnadene ved egen pensjoneringsadferd. Tjenestepensjonssystemet må derfor innrettes slik at det ikke kompenserer for redusert folketrygd.

Oppfølging

De spørsmålene som Olsen-utvalget tar opp, er forelagt Stortinget til foreløpig vurdering i Nasjonalbudsjettet 2000 og vurdert i sammenheng med Molandutvalgets innstilling. Se nærmere nedenfor. Stortingsflertallet (alle unntatt AP og SV) sluttet seg til Bondevik-regjeringens varsling av tiltak for å motvirke utstøting av eldre i arbeidslivet.

Eventuelle endringer vil således ligge langt fram i tid.

Forholdet til Overføringsavtalen

Eventuelle endringer i tjenestepensjonsordningene antas å ville bli innført likt både i kommunal og statlig sektor, slik at det ikke får noen direkte betydning for dagens Overføringsavtale.

En eventuell fleksibel folketrygd som reduseres/økes i forhold til uttakstidspunkt, vil reise spørsmål om bruttosystemet i de offentlige ordningene kan beholdes. I så fall kan det reises spørsmål om forutsetningen for å opprettholde Overføringsavtalen er til stede.

11.2.4 Status etter Nasjonalbudsjett 2000 og Budsjett-innst. S. 1 for 1999–2000

11.2.4.1 Pensjonsspørsmål

Nasjonalbudsjett 2000

I NOU 1998: 10 og NOU 1998: 19 er prinsipielle spørsmål om større endringer i pensjonssystemet reist. Dette gjelder både problemstillinger knyttet til fleksibilitet i folketrygden og spørsmålet om fondering av deler av pensjonsforpliktelsene.

I Nasjonalbudsjettet 2000 uttaler Regjeringen at den vil arbeide videre med disse sentrale pensjonspolitiske spørsmålene fram mot Langtidsprogrammet for 2001–2005, som skal legges fram tidlig i 2001. En vurdering i Langtidsprogrammet vil skje innenfor en samlet, langsiktig økonomisk ramme, der blant annet forholdet til offentlig tilbud av helse-, omsorgs- og utdanningstjenester vil bli trukket inn.

Budsjett-innst. S. 1

Finanskomiteens flertall (medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, samt Sosialistisk Venstreparti), tar Regjeringens redegjørelse til orientering.

Medlemmene i komiteen fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Tverrpolitisk Folkevalgte viser til Regjeringens omtale av de pensjonspolitiske utfordringene, og slutter seg til Regjeringens vurderinger. Disse medlemmene vil særskilt peke på utfordringene Norge står overfor med voksende pensjonsforpliktelser, et økende antall eldre og den forsørgerbyrden det fører med seg for den yrkesaktive delen av befolkningen.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener det bør legges opp til en raskere behandling av disse spørsmålene enn det Regjeringen varsler i Nasjonalbudsjettet for 2000. Høyre mener Regjeringen bør legge fram en melding våren 2000 der det tas standpunkt til overordnete valg i pensjonsspørsmålene, herunder spørsmålene om fondering av tilleggspensjonene, fleksibel pensjonering og behovet for endringer i reglene knyttet til supplerende pensjonsordninger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil omorganisere folketrygden i en helsedel (helsetjenester, eldreomsorg og sykelønn) og en pensjonsdel (alders-, uføre, etterlatte- og barnepensjon).

11.2.4.2 Økonomiske utfordringer på pensjonsområdet

Nasjonalbudsjettet 2000

De to sentrale pensjonsutredningene NOU 1998:10 og NOU 1998: 19 understreker at Norge på lang sikt står overfor store utfordringer på pensjonsområdet. Dette stiller krav til utformingen av politikken i dag. Regjeringen gjør i Stortingsmeldingen rede for noen generelle vurderinger i forhold til problemstillingene som drøftes i de to utredningene, og mer konkrete tiltak for å stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre.

Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjoner er anslått å øke fra 8 prosent av BNP i 1995 til 15 prosent av BNP i 2030. Samtidig vil oljeinntektene etter hvert falle.

Regjeringen understreker at vekst i nasjonalinntekten er en grunnleggende forutsetning for å kunne sikre den yrkesaktive befolkningen fortsatt inntektsvekst, og samtidig holde et høyt nivå på offentlig tjenesteyting og møte de økte utbetalingene fra folketrygden.

Langsiktig vekst i nasjonalinntekten er i første rekke avhengig av tilgangen og kvaliteten på arbeidskraft og kapital. I tillegg kan inntekter fra Norges netto finanskapital i utlandet bidra til å finansiere framtidige utgifter. Antallet personer i arbeidsstyrken vil vokse mindre de nærmeste tiårene enn vi har vært vant med i etterkrigstiden, og isolert sett bidra til lavere vekst i skatteinntektene for det offentlige. I tillegg vil blant annet økende internasjonalisering begrense handlingsrommet for å finansiere offentlig tjenesteproduksjon med økte skatter og avgifter.

Finanspolitikken må tilpasses disse langsiktige utfordringene, og det må utvises varsomhet med å gjennomføre endringer som bidrar til å forsterke utgiftsdynamikken i statsbudsjettet. Det må også vurderes tiltak som kan bidra til å redusere utgiftene, og da særlig tiltak med sikte på å begrense tilgangen til stønadsordningene.

Etter Regjeringens syn vil en eventuell fondering av deler av folketrygden ikke i seg selv løse de langsiktige statsfinansielle utfordringene. Regjeringen vil, som nevnt, arbeide videre med de sentrale pensjonspolitiske spørsmålene som er reist i NOU 1998: 10 og NOU 1998: 19 fram mot Langtidsprogrammet for 2001–2005. En vurdering i Langtidsprogrammet vil skje innenfor en samlet langsiktig økonomisk ramme, der blant annet forholdet til offentlige tilbud av helse-, omsorgs- og utdanningstjenester vil bli trukket inn. Spørsmålet om eventuell fondering vil bli vurdert i denne forbindelse. Regjeringen vil imidlertid peke på at Statens petroleumsfond er et hensiktsmessig instrument for statlig finanssparing, blant annet fordi fondsoppbygging her reflekterer reell statlig sparing. En eventuell oppbygging av et statlig pensjonsfond kan medføre ytterligere binding på den offentlige budsjettpolitikken i årene framover.

Budsjett-innstilling S. 1

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til Regjeringens syn om at en eventuell fondering av folketrygden i seg selv ikke vil løse de langsiktige statsfinansielle utfordringene, og slutter seg til denne vurderingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, er enig med Regjeringen i at Statens petroleumsfond er et hensiktsmessig instrument for statlig finanssparing, blant annet fordi fondsoppbygging her reflekterer reell statlig sparing. Flertallet tar for øvrig Regjeringens redegjørelse til etterretning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil omorganisere folketrygden i en helsedel og en pensjonsdel. Finansiering av helsedelen sikres ved en flat prosentvis helsepremie fra arbeidstakere og helseavgift fra arbeidsgivere. Finansiering av pensjonsdelen sikres ved flat prosentvis pensjonspremie

fra arbeidstakere og arbeidsgivere på inntekt som gir poeng i tilleggspensjonen.

Komiteens medlemmer fra Høyre ønsker privat fondering av tilleggspensjonen i folketrygden.

11.2.4.3 Tiltak for å motvirke utstøting av eldre i arbeidslivet. Særaldersgrenser og 85-årsregelen

Nasjonalbudsjettet 2000

Regjeringen ser det som viktig å motvirke utstøtning av eldre i arbeidslivet. I samsvar med etter- og videreutdanningsreformen og arbeidet med livslang læring arbeider Regjeringen med gjennomføring av utviklingstiltak for eldre. Det foreslås i meldingen bevilget 180 millioner kroner i tilknytning til kompetansereformen i 2000 til blant annet endrede regler for studiefinansiering og kompetansehevende tiltak. Regjeringen vil også foreslå å innføre en rett for voksne som ønsker å ta videregående opplæring, og som ikke har fullført slik opplæring tidligere, til å gjøre dette.

Regjeringen vil samtidig understreke betydningen av forebygging. Tiltak for et godt arbeidsmiljø må omfatte hele arbeidslivet. Det er i 1999 opprettet en idebank for sykefraværsarbeid som er forankret hos partene i arbeidslivet.

Regjeringen vil følge opp forslag fra førtidspensjoneringsutvalget om en lovendring som utelukker at nådd pensjonsalder i seg selv gir saklig grunn til oppsigelse.

Regjeringen vil arbeide videre med forslag fra førtidspensjoneringsutvalget om endringer i særaldersgrensene og 85-årsregelen.

Budsjett-innstilling S. 1

Flertallet i komiteen, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til Regjeringens omtale av tiltak for å stimulere til økt yrkesdeltaking blant eldre, og slutter seg til denne. Ikke minst er det viktig at det ikke blir mer lønnsomt å kombinere trygd og arbeid enn å arbeide fulltid.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Tverrpolitisk Folkevalgte viser til at spørsmålene om delpensjon i AFP og avkorting av arbeidsinntekt for 67–70-åringer er fulgt opp i Ot.prp. nr. 60 for 1998–1999 om «Endringer i lov 23. desember 1988 nr. 110 om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon og lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd – Kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt». Disse medlemmer viser videre til at spørsmålet om medlemskap i private tjenestepensjonsordninger for personer som mottar førtidspensjon er fulgt opp i Ot.prp. nr. 47 for 1998–1999 om «Lov om foretakspensjon». Disse medlemmene mener at AFP-ordningen må videreføres i tråd med avtaleverket, og at det videre arbeidet med pensjonsspørsmål må støtte opp om folketrygden som en felles fullverdig pensjonsordning for alle. Disse medlemmene legger til grunn at Regjeringen i oppfølgingen av førtidspensjoneringsutvalgets utredning ikke på noen måte bryter med de avtalene som partene i arbeidslivet har inngått.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at dette partiet hele tiden har vært i mot ordningen med AFP, hovedsakelig fordi ordningen bare

gjelder for et fåtall av potensielle pensjonister innen visse områder av arbeidsstyrken. Behovet for arbeidskraft er økende, og det er ingen grunn til å innføre ordninger som gjør det like økonomisk fordelaktig å gå av med pensjon som å være i arbeid. Disse medlemmer mener at 67 år skal være gjeldende aldersgrense for avgang fra yrkesaktiv tilværelse, men vil ikke avvise muligheten for fleksibel pensjonsalder, så lenge dette er tilpasset det økonomiske nivået.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti tar Regjeringens omtale av ulike tiltak for å stimulere til økt yrkesdeltaking hos eldre til orientering og avventer at Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med forslag.

11.2.5 NOU 1999: 25 Samboerne og samfunnet (Bugge Fougner-utvalget)

Utvalget som ble ledet av høyesterettsadvokat Else Bugge Fougner, avgav sin instilling 18. mai 1999.

På det *privatrettslige*området går utvalget inn for at samboerskap generelt ikke bør likestilles med ekteskap. Det foreslås således ikke underholdsplikt, felleseie eller arverett for samboere.

På det *offentligrettslige* området – som trygd, sosialhjelp og skatt – går utvalget lenger i å likestille samboere med gifte. Forutsetningen er at samboerskapet har vart i minst to år. Flertallet vil innføre rett til etterlattepensjon for samboere som har levd sammen i minst fem år. Videre foreslås at samboere skal kunne skattlegges felles i skatteklasse 2.

Oppfølging

Utredningen, som hører under Barne- og familiedepartementet, var på høring høsten 1999. I høringsuttalelsene går både Rikstrygdeverket og Sosial- og helsedepartementet mot en full trygderettslig likestilling.

Forholdet til Overføringsavtalen

I den utstrekning eventuelle endringer følges opp likt i de offentlige tjenestepensjonsordninger, får utredningen ingen betydning for Overføringsavtalen.

11.3 Utredninger som knytter seg til offentlige tjenestepensjoner

11.3.1 NOU 1995: 29 Om samordning av pensjons- og trygdeytelser

Samordningsutvalget, som ble ledet av professor dr. jur. Asbjørn Kjønstad, avgav sin innstilling 30. juni 1995.

Samordningsutvalgets viktigste forslag var:

- Samordningsloven avvikles og fradragsregler/samordningsregler for folketrygdens ytelser tas inn i regelverket for de enkelte pensjonsordninger.
- Overføringsavtalen for pensjonsrettigheter innen offentlig sektor lovfestes.
- Etterlattepensjoner utformes som nettoordninger.

Oppfølging

Samordningsutvalgets innstilling ble sendt på høring høsten 1995.

Når det gjaldt spørsmålet om å ta samordningsreglene inn i regelverket for de enkelte pensjonsordninger slik at samordningsloven kunne oppheves, var arbeidstakerorganisasjonene og pensjonistorganisasjonene positivt innstilt. Derimot hadde forvalterne av pensjonsordningene, Rikstrygdeverket og pensjonskassene i offentlig sektor, store betenkeligheter. Man var særlig bekymret for en forskjellig regelutvikling. Av administrative hensyn er denne saken foreløpig stilt i bero.

Flere av høringsinstansene reiste for øvrig spørsmål om en alternativ rammelov for tjenestepensjoner i offentlig sektor. Dette spørsmål ble igjen stilt i bero i påvente av en ny lov om private tjenestepensjoner, se nærmere punkt 11.4.1 nedenfor. Det samme gjelder spørsmålet om lovfesting av Overføringsavtalen.

Når det gjelder utvalgets forslag om overgang til et nettosystem for etterlattepensjoner, har dette blitt fulgt opp. Stortinget har vedtatt å innføre netto enke- og enkemannspensjon i Statens Pensjonskasse og et par andre lovfestede ordninger (Ot.prp. nr. 94 for1998-99). Det samme er vedtatt for Pensjonsordningen for sykepleiere (Ot.prp. nr. 34 for 1999-2000). Kommunenes Sentralforbund og de kommunale pensjonskassene er innstilt på å følge etter på sine områder.

Forholdet til Overføringsavtalen

En eventuell ulik regelutvikling dersom samordningsloven ble opphevet, vil kunne medføre problemer for overføringsavtalesystemet. På den andre siden er dette forhold som i store trekk kunne lovreguleres i en eventuell ny lov om overføring av pensjonsrettigheter eller i en eventuell rammelov.

11.3.2 Arbeidsgruppe om samordning av lav tjenestepensjon med minstepensjon fra folketrygden

Som en følge av at folketrygdens minstepensjon økte med 12 000 kroner per år fra mai 1998, ble det uttrykt misnøye med at økningen helt eller delvis kunne gå til fradrag i offentlige tjenestepensjoner. På bakgrunn av stortingsbehandlingen av et forslag i Stortinget om problemet (Dok. nr. 8 : 93 for 1997–98), ble Regjeringen bedt om å gjennomgå hele samordningssystemet og forelegge saken for Stortinget når nødvendig utredning hadde funnet sted.

Fordi samordningsregelverket nylig er gjennomgått, satte Sosial- og helsedepartementet ned en arbeidsgruppe for å utrede og vurdere samordning av folketrygdpensjon med lav offentlig tjenestepensjon for om mulig å sikre at arbeidstakere, som har betalt premie til offentlige tjenestepensjonsordninger, får utbetalt noe tjenestepensjon ved siden av folketrygdpensjonen. Arbeidsgruppen ble ledet av underdirektør Tomas Berg, Sosial- og helsedepartementet.

Arbeidsgruppen avgav rapport i slutten av mars 2000. Rapporten ble deretter sendt på høring. Frist til å komme med merknader ble satt til 1. juli 2000.

Arbeidsgruppen peker på at utviklingen med økende særtillegg gradvis har ført til at flere opplever at tjenestepensjonen etter samordning blir liten, og at folketrygden overtar hele finansieringsansvaret.

I utgangspunktet skal særtillegget gå til fullt fradrag i opparbeidet tjenestepensjon. Fradraget er imidlertid begrenset til å utgjøre like stor del av fullt særtillegg som forholdet mellom faktisk opptjeningstid og kravet til full opptjeningstid i tjenestepensjonsordningen. Når tjenestepensjonen er basert på full opptjeningstid, forblir kompensasjonsgraden i forhold til pensjonsgrunnlaget uendret så lenge det kommer tjenestepensjon til utbetaling. Folketrygden overtar imidlertid en større del av finansieringsansvaret når særtillegget øker. Når tjenestepensjonen er basert på redusert opptjeningstid, vil personer som samtidig mottar minstepensjon fra folketrygden få nytte av en hver særtilleggsøkning.

Dersom tjenestepensjonen er opptjent helt eller delvis gjennom deltidsarbeid, skal fradraget for grunnpensjonen justeres i forhold til stillingsandel. For personer som har arbeidet deltid, skal dermed deler av grunnpensjonen holdes helt utenfor samordning. Uansett hvor stort pensjonsgrunnlaget er, skal det foretas deltidsavkortning av samordningsfradraget for grunnpensjon.

Tatt i betraktning av at utgangspunktet for de offentlige tjenestepensjonsordningene etter dagens system er at de skal garantere en samlet pensjonsytelse fra tjenestepensjonsordningen og folketrygden på et visst nivå, konstaterer arbeidsgruppen at personer med lav tjenestepensjon før samordning ikke kommer dårligere ut sammenlignet med personer med høyere tjenestepensjoner. Samordningsreglene virker i all hovedsak til fordel for personer som har opptjent lave tjenestepensjoner på grunn av deltidsarbeid og kort opptjeningstid. Sammenlignet med personer som har full opptjeningstid og som har arbeidet fulltid, kommer denne gruppen resultatmessig bedre ut når man betrakter det samlede pensjonsnivået som garantien er knyttet til.

Arbeidsgruppen har imidlertid forståelse for at den enkelte pensjonist kan oppleve det som urimelig at tjenestepensjonen blir svært liten eller ikke blir utbetalt etter samordning som følge av forbedringer innenfor folketrygden når vedkommende har betalt innskudd til tjenestepensjonsordningen over en viss periode. Dette er imidlertid en konsekvens av dagens bruttosystem. Den enkeltes samlede pensjon (folketrygd og tjenestepensjon) går ikke ned som følge av at tjenestepensjonen reduseres eller går i null. Tjenestepensjonsordningens garanti om 66 prosent av sluttlønnen for alders- og uførepensjon og 39,6 prosent for etterlattepensjon er fortsatt oppfylt, selv om folketrygden overtar hele eller deler av finansieringsansvaret.

Dersom det er ønskelig med en mer direkte sammenheng mellom premieinnbetalinger og pensjonsutbetalinger, kan et alternativ være å gå over til et nettosystem, slik man har i privat sektor. Arbeidsgruppen mener imidlertid at spørsmålet om å innføre et nettosystem for beregning av alders- og uførepensjon må tas opp i en større sammenheng, og har ikke gått nærmere inn på vurderinger av dette.

Arbeidsgruppen vil heller ikke tilrå at det innenfor det nåværende bruttosystemet gjøres endringer for at de som har små eller ingen utbetalinger fra tjenestepensjonsordninger, skal få høyere pensjoner. Et hvert tiltak vil bidra til å komplisere samordningsregelverket ytterligere. Dessuten vil samtlige tiltak føre til økte utgifter for de offentlige tjenestepensjonsordningene. For kommunal sektor vil flere av tiltakene for øvrig innebære betydelige engangskostnader. Arbeidsgruppen vil likevel peke på at en ordning med et garantert

beløp etter samordning (nettogaranti) som beregnes i prosent av tjenestepensjonen før samordning, isolert sett synes å være den mest balanserte løsningen. Dersom det besluttes at det skal settes i verk tiltak for å sikre at personer med små tjenestepensjoner faktisk får noe utbetalt fra tjenestepensjonsordningen etter samordning, vil arbeidsgruppen anbefale denne løsningen.

Oppfølging

På bakgrunn av stortingsvedtaket vil Sosial- og helsedepartementet gi en samlet gjennomgang og vurdering av hele samordningssystemet. Arbeidsgruppens rapport og høringsuttalelsene til denne vil inngå som en del av tilbakemeldingen til Stortinget.

Forholdet til Overføringsavtalen

Eventuelle endringer i samordningsloven som begrenser samordningsfradraget, vil gjelde for alle tjenestepensjonsordninger i offentlig sektor, og vil således ikke medføre problemer i forhold til Overføringsavtalen.

Eventuelle endringer som går direkte på pensjonsplanen, kan ikke uten videre pålegges de kommunale ordningene. Uenighet i kommunal og statlig sektor på dette punkt kan føre til problemer i forhold til Overføringsavtalen.

11.3.3 Fornying og oppdatering av meldesystemet for samordningspliktige pensjons– og trygdeytelser

Sosial- og helsedepartementet nedsatte i 1999 en arbeidsgruppe som skulle oppdatere og fornye meldesystemet for samordningspliktige pensjons- og trygdeytelser. Hensikten var dessuten å tilrettelegge for at flere kunne få maskinell tilgang til slike opplysninger. Foruten representanter fra Statens Pensjonskasse, KLP Forsikring, De selvstendige kommunale pensjonskasser, Rikstrygdeverket og berørte departementer, deltok Datatilsynet i arbeidet. Arbeidsgruppen ble ledet av avdelingsdirektør Aase Rokvam, Sosial- og helsedepartementet.

Rapporten ble avgitt 22. desember 1999, og gjelder følgende:

Lovteknisk forenkling og presisering av regler om

– Opplysningsplikt, meldeplikt/meldesystem og refusjonsoppgjør
– Revisjon og forbedring av regelverket for tilbakekreving ved feilutbetaling
– Ansvarsfordeling ved tap ved feilutbetaling på grunn av svikt i meldesystemet.

For å kunne praktisere bruttosystemet for pensjoner i offentlig sektor, er det nødvendig med en utstrakt utveksling av data mellom trygdeetaten og pensjonsordningene som administrerer bruttoordninger. Mye av dataene beror på opplysninger fra pensjonistene selv. Dette er ikke problemfritt, og det skjer mye feil og forsømmelser og mange meldinger blir gitt for sent.

Det er etablert en ordning med maskinell overføring mellom trygdeetaten og Statens Pensjonskasse, samt KLP Forsikring. For øvrig skjer meldingene manuelt, blant annet med de selvstendige kommunale pensjonskasser, forsikringsselskap som har pensjonsordninger for kommuner og Pensjonstrygden for sjømenn.

Dagens opplysnings- og meldesystem hvor pensjons- og trygdeordningene skal «bistå» hverandre, bygger på flere elementer. Pensjonsordningene skal blant annet orientere pensjonistene om deres plikt til å gi melding om endringer i pensjons- og inntektsforhold som kan medføre reduksjon i samordningspliktige ytelser, samt gi meldinger til trygdeetaten. Trygdeetaten skal stort sett gi meldinger om «alt» som skjer av endringer til pensjonsordninger som utbetaler samordningspliktige bruttoytelser.

Arbeidsgruppens medlemmer er enige i at pensjonsordningene må gi bedre informasjon til pensjonistene om at disse skal gi pensjonsordningene beskjed om inntektsendringer og andre endringer i pensjonspliktige ytelser. Samtidig foreslås en enklere tilbakekrevingsregel på objektivt grunnlag i tilfeller hvor pensjonisten ikke har oppfylt sin meldeplikt.

Arbeidsgruppens medlemmer er ikke enige når det gjelder hvem som skal kreve feilutbetalinger tilbake fra pensjonistene og om ansvarsfordelingen når beløpet ikke blir tilbakebetalt. Spesielt er det reist spørsmål fra Statens Pensjonskasse om trygdeetaten bør ta seg av alle tilbakekrevingssaker. Trygdeetaten har ikke hjemmel for dette i dag, og Rikstrygdeverket er også negativ til å påta seg en slik oppgave.

I de tilfeller for mye utbetalt pensjonbeløp av ulike grunner ikke blir tilbakebetalt, har trygdeetaten hittil stort sett erstattet pensjonsordningenes tap dersom trygdeetaten ikke har gitt melding slik den skal. Man har ikke vurdert om også pensjonsordningene har sviktet i deres informasjon til pensjonistene. Arbeidsgruppens medlemmer fra trygdeetatens side foreslår en ansvarsfordeling i slike tilfeller, slik at man unngår den interne diskusjonen om hvem som har mest skyld. Fra pensjonsordningenes side mener man at trygdeetaten skal erstatte tapet dersom etatens meldesystem har sviktet, og at ansvarsfordeling bare skal finne sted når man ikke er enige om hvem som er ansvarlig for feilen.

Arbeidsgrupperapporten ble sendt på høring 17. januar 2000, med høringsfrist 15. mars.

Oppfølging

Rapporten er senere fulgt opp, og det er vedtatt lovendringer i samsvar med de fleste av arbeidsgruppens forslag, jf. Ot.prp. nr. 34 for 1999-2000 om lov om endringer i lov og Pensjonsordninger for sykepleiere. Forslaget fra arbeidsgruppen om ansvarsfordeling ved tap ved feil på grunn av svikt i meldesystemet er foreløpig stilt i bero.

Forholdet til Overføringsavtalen

Forslagene i rapporten har ingen direkte betydning for Overføringsavtalen.

11.3.4 Utredning om Statens Pensjonskasse – Styring og finansiering (Grøholt-utvalget)

Utvalget, som ble ledet av administrerende direktør Knut Grøholt i Vinmonopolet, avgav innstilling 24. januar 2000.

Bakgrunnen for at utvalget ble satt ned, var at eldrebølgen vil medføre at Statens Pensjonskasse de neste 15 årene får en nesten fordobling av antall

pensjoner, fra ca. 170 000 til ca. 300 000, med derpå følgende økning i arbeidsoppgavene. Statens Pensjonskasses volumutfordringer, medlemmenes økte krav til informasjon og service, omstillingene i offentlig sektor og endringene på det private pensjonsområdet innebærer endringer i forutsetningene for den statlige pensjonspolitikken. Det ble derfor bestemt å nedsette et utvalg for å gjennomgå Statens Pensjonskasses styrings-, organiserings- og finansieringsform med tanke på nødvendige tilpasninger.

Utvalget foreslår at Statens Pensjonskasse bør gjøres om til en forvaltningsbedrift, som ledes av et ordinært styre. I dag er Statens Pensjonskasse et forvaltningsorgan under Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Utvalget mener også at Statens Pensjonskasse bør premiefinansieres fullt ut, det vil si at de statlige virksomhetene, i likhet med de fristilte, skal betale premie direkte til Statens Pensjonskasse.

Utvalget går inn for at de fristilte virksomhetene skal kunne fortsette sitt medlemskap i Statens Pensjonskasse på frivillig basis. Men det er uenighet i utvalget om hvorvidt Statens Pensjonskasse skal få anledning til å tilby disse virksomhetene spesielt tilpassede pensjonsprodukter etter lov om foretakspensjon.

Oppfølging

Utvalgets forslag har vært sendt på høring, og det tas sikte på at Statens Pensjonskasse skal omgjøres til en forvaltningsbedrift fra 2001. Hvorvidt Statens Pensjonskasse skal kunne tilby pensjonsprodukter etter lov om foretakspensjon, er det foreløpig ikke tatt standpunkt til.

Forholdet til Overføringsavtalen

Med eventuelle nye produkttilbud tilpasset den nye loven om foretakspensjon, antas det at SPK også vil ha produkter som ikke tilfredstiller dagens krav i Overføringsavtalen.

11.4 Utredninger som gjelder private tjenestepensjoner

11.4.1 NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon, se Ot.prp. nr. 47 for 1998–99 lov om foretakspensjon og Innst. O. nr. 50 for 1999–2000

I Velferdsmeldingen (St. meld. nr. 35 for 1994–95) ble det varslet omfattende endringer i regelverket for private tjenestepensjoner med skattefavorisering. Regelverket som ble tilpasset folketrygden ved forskrift 28. juni 1968 nr. 3 om private tjenestepensjoner (TPES-reglene), ble etter hvert ansett utilstrekkelig og lite tilgjengelig. Det ble derfor ansett hensiktsmessig med en modernisering og klargjøring av reglene i en egen lov.

På bakgrunn av stortingsbehandlingen av Velferdsmeldingen ble det oppnevnt et offentlig utvalg, ledet av professor dr. jur. Erling Selvig. Utvalget avgav sin innstilling i desember 1997, NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon. Utredningen bygger på signalene fra stortingsflertallet og tilsvarende mandat. Utredningen ble i april 1999 fulgt opp av Finansdepartementet med Ot.prp. nr. 47 for 1998–99 Utkast til lov om foretakspensjon.

Den nye loven om foretakspensjon ble vedtatt 7. mars 2000, og skal tre i kraft fra 1. januar 2001. Loven er endret på flere områder i forhold til lovforslaget i Ot.prp. nr. 47, se Innst. O. nr. 50 (1999–2000).

Lov om foretakspensjon skal gjelde foretakspensjonsordning hvor det gis eller har vært gitt inntektsfradrag etter skatteloven § 6–46 og foretak som har eller oppretter slik pensjonsordning.

I Ot.prp. nr. 47 for 1998–99 heter det at vilkårene som oppstilles i lov om foretakspensjon, skal gjelde alle typer kollektive pensjonsordninger som skal skattefavoriseres.

Stortinget vedtok en ny bestemmelse i skattteloven § 6–45 som sikrer fradrag for kostnad til «*sikring av pensjon i offentlig pensjonsordning i arbeidsforhold*». Departementet ble gitt hjemmel til å gi forskrift om vilkår for fradrag med videre. Stortingskomiteen viser til at fradragsretten skal omfatte statlige og kommunale virksomheter som har offentlig tjenestepensjon. Komiteen mener det bør settes som vilkår for fradrag at pensjonsordningene ikke har gunstigere ytelser enn det som følger av lov om Statens Pensjonskasse.

Komiteen viser videre til at departementet vil ta initiativ til at det utredes og vurderes nærmere hvorvidt statlig fristilt virksomhet skal kunne tilbys pensjonsordninger i tråd med lov om foretakspensjon innenfor Statens Pensjonskasse, og at det i denne sammenheng er flere spørsmål som må utredes.

Den skattemessige situasjonen må etter dette forstås slik at fristilte statlige og kommunale foretak i dag kan velge om de vil fortsette med *«en offentlig pensjonsordning som ikke er bedre enn pensjonsordningen i Statens Pensjonskasse»* dersom de har adgang til det, eller om de foretrekker en pensjonsordning etter lov om foretakspensjon. Skattemessig inntektsfradrag for utgifter til ordningen vil ikke lenger være noe problem.

Hvorvidt private forsikringsselskap skal kunne tilby fristilte foretak offentlig pensjonsordning med tilslutning til Overføringsavtalen, beror etter dette på andre forhold enn skattemessige fradrag, blant annet på garantiordninger, se kapittel 16.

Spørsmålet om hvorvidt kommunale pensjonskasser og Statens Pensjonskasse i framtiden skal kunne ha pensjonstilbud etter lov om foretakspensjon, som suplement til dagens bruttoordninger, har Stortinget således ikke tatt stilling til. Se blant annet omtale av Grøholt-utvalget under punkt 11.3.4 ovenfor.

Finanskomiteen uttaler seg ikke om hvilke krav til offentlig eierandel i de fristilte foretakene som bør stilles.

Oppfølging

Det er planlagt at den nye loven om foretakspensjon skal tre i kraft fra 1. januar 2001.

Forholdet til Overføringsavtalen

En pensjonsordning som fyller vilkårene i lov om foretakspensjon, vil ikke bli akseptert innenfor det gjeldende overføringsavtalesystemet for offentlige tjenestepensjonsordninger.

I utgangspunktet vil et fristilt foretak kunne velge å etablere en foretakspensjon. Mulighetene for å ha en offentlig pensjonsordning og få tilsutning til Overføringsavtalen, vil bero på andre forhold enn de skattemessige, for eksempel på offentlig eierandel og garanti.

11.4.2 NOU 1999: 32 og Ot.prp. nr. 71 for 1999–2000 lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold

I samsvar med omtalen i Nasjonalbudsjettet 1999, nedsatte Regjeringen et lovutvalg som skulle utarbeide forslag til lovregler for innskuddsbasert tjenestepensjon med skattemessig særbehandling. Lovutvalget ble ledet av professor dr. jur. Erling Selvig, og hadde for øvrig eksterne fagrepresentanter og medlemmer fra berørte departementer.

Utvalgets mandat var basert på sentrale mål som Stortinget hadde uttrykt vedrørende tjenestepensjonsordninger, på omtalen i Nasjonalbudsjettet og på Stortingets ønske om å se regelverket for ytelses- og innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger i sammenheng.

Utvalget avgav sin innstilling 26. oktober 1999. Utredningen ble i juni 2000 fulgt opp av Finansdepartementet med Ot.prp. nr. 71 for 1999–2000 utkast til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold.

Et hovedmål med lovforslaget er å åpne for pensjonsordninger som kan bli et reelt alternativ for foretak som ikke har opprettet ytelsesbasert ordning. En ordning med innskuddspensjon skal omfatte alderspensjon, men kan også omfatte uføre- og etterlattepensjon. Tidligere har bare ytelsesbaserte pensjonsordninger, det vil si ordninger hvor arbeidstaker garanteres en bestemt alderspensjon, vært gitt skattefordeler.

Innskuddspensjon er basert på at arbeidsgiver betaler årlige pensjonsinnskudd. Den alderspensjonen som blir utbetalt, vil avhenge både av innskuddenes størrelse og av avkastningen på pensjonskapitalen. Pensjonskapitalen til den enkelte arbeidstaker bygges opp gradvis fra det tidspunkt arbeidstaker blir medlem av ordningen, og forvaltes i en sparekontrakt fram til pensjonsalder.

For å bidra til effektiv forvaltning er det lagt stor vekt på at det skal være konkurranse om pensjonskapitalen. Pensjonsordningen skal kunne være opprettet i et forsikringsselskap, en pensjonskasse, en bank eller i et forvaltningsselskap for verdipapirfond. Alderspensjonskapitalen er foreslått forvaltet som en kollektivordning med felles kapitalforvaltning, alternativt som en kollektiv ordning med investeringsvalg for foretaket eller alderspensjonskonto for hver arbeidstaker og med investeringsvalg for hvert medlem. Det er gitt nærmere regler om hvem som skal kunne forvalte kapitalen, og hvilke garantier som skal kunne gis.

Alderspensjonen skal i utbetalingstiden forvaltes i spareavtale eller konverteres til pensjonsforsikring i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse. Alderspensjonen skal løpe i minst 10 år. Forslaget har også regler om hva som skal skje med kapitalen når et medlem dør. Sparekapitalutbetaling kommer i tillegg til eventuelle etterlattepensjoner.

Oppfølging

Lov om foretakspensjon trer i kraft 1. januar 2001. Dette innebærer at utkast til Innskuddspensjonsloven kan bli behandlet i Stortinget før Foretakspensjonsloven trer i kraft.

Forholdet til Overføringsavtalen

En ordning med innskuddsbasert tjenestepensjon i privat sektor, vil isolert sett ikke ha noen betydning for Overføringsavtalen i offentlig sektor.

11.4.3 NOU 2000: 13 Årlig kjøp av ferdig betalt alderspensjon

Som en oppfølging av stortingsbehandlingen av Ot.prp. 47 for 1998-99, har en arbeidsgruppe ledet av professor dr.jur. Erling Selvig 23. mai 2000 overlevert en rapport med utkast til endringer i lov om foretakspensjon til Finansdepartementet.

Arbeidsgruppen har utredet adgang til investeringsvalg i ytelsesbaserte foretakspensjonsordninger. I en ytelsesbasert foretakspensjonsordning loves arbeidstakerne en pensjon av en viss størrelse, for eksempel 66 prosent av sluttlønnen. Når det åpnes for investeringsvalg i fondsforsikringsselskap for slike ytelsesbaserte ordninger, er det viktig at sikkerheten for arbeidstakerenes opptjente pensjon ivaretas på en betryggende måte. Arbeidsgruppen har foreslått bestemmelser som sikrer dette. Det kan kjøpes en avkastningsgaranti som gjør fondsforsikringsselskapet ansvarlig for de tap som eventuelt oppstår. Alternativt vil institusjonen være ansvarlig for å tilføre ordningen nødvendige midler dersom investeringsvalget resulterer i tap, og foretaket ikke er i stand til å dekke dette.

I tillegg til å foreslå investeringsvalg for ytelsesbasert foretakspensjon, foreslår arbeidsgruppen et nytt alternativt opptjeningssystem i lov om foretakspensjon, kalt innskuddssikret alderspensjon. Årlig opptjening av alderspensjon i en innskuddssikret pensjonsordning vil bestå av to komponenter. For det første skal foretaket hvert år betale en forhåndsdefinert premie for arbeidstakeren. Forsikringspremien kan forvaltes av et ordinært livsforsikringsselskap eller pensjonskasse, eller av et fondsforsikringsselskap. Arbeidstakerens endelige alderspensjon avhenger av summen av de pensjonsforsikringer som medlemmet på denne måten har mottatt. I tillegg kan arbeidstakeren sikres ytterligere pensjon som følge av avkastning eller overskudd på forvaltede midler.

Oppfølging

Utvalget avga sin innstilling 23. mai 2000. Utvalgets forslag er sendt på høring og en odelstingsproposisjon til Stortinget forventes høsten 2000.

Forholdet til Overføringsavtalen

Forslagene i rapporten har ingen direkte betydning for Overføringsavtalen.

11.5 Utredninger med videre som spesielt gjelder bank og forsikring

11.5.1 Banklovkommisjonen: NOU 1994: 19 Finansavtaler og finansoppdrag, NOU 1995: 25 Sikringsordninger og offentlig administrasjon med videre av finansinstitusjoner, NOU 1996: 24 Betalingssystemer med videre, NOU 1998: 14 Finansforetak. NOU 1999: 31 Oppkjøp og inndriving av fordringer

Banklovkommisjonen, som ledes av professor dr.jur. Erling Selvig, skal gjennomgå blant annet bank- og forsikringsvirksomhetslovgivningen med sikte på modernisering, samordning og revisjon. De reglene i forsikringsvirksomhetsloven som setter krav til forsikringsproduktenes premier og forsikringsvilkår, vil kunne bli revurdert i denne sammenhengen.

Oppfølging

Banklovkommisjonen har avgitt fem rapporter og er fortsatt i virksomhet. Kommisjonen er bedt om å komme med en oppfølging av Konkurranseflateutvalgets innstilling (se punkt 11.5.2) innen utgangen av første halvår 2001.

Forholdet til Overføringsavtalen

Det er for tidlig å si om utvalgets forslag vil kunne ha relevans for de rammebetingelser som gjelder for livsforsikringsselskaps og pensjonskassers sikring av offentlige pensjonsordninger.

11.5.2 NOU 2000: 9 Konkurranseflater i finansnæringen

Ekspertutvalget for konkurranseflater i finansnæringen – Konkurranseflateutvalget – ble oppnevnt av Finansdepartementet etter vedtak i Regjeringen i juni i fjor. Utvalget, som ble ledet av professor Einar Hope, avgav innstilling 28. mars 2000. Utvalget har kartlagt norsk finanssektors internasjonale konkurransekraft innen bank-, forsikrings- og verdipapirnæringen. Utvalget har også vurdert norsk finansnærings viktigste fordeler og ulemper sammenlignet med aktuelle utenlandske markeder. Et hovedmål med arbeidet har vært å framskaffe et faktagrunnlag som myndighetene og finansnæringen er enige om.

Oppfølging

Utvalget avgav sin utredning 28. mars 2000. Utvalget gav generelle anbefalinger om at visse forhold bør utredes nærmere, og at dette arbeidet gis høy prioritet med sikte på at norske aktører skal ha tilsvarende konkurransevilkår som utenlandske aktører har på finansmarkedet.

Finansdepartementet har bedt Banklovkommisjonen foreta en slik gjennomgang, samt å framsette forslag til regelverksendringer i tråd med konklusjonene som Banklovkommisjonen kommer til i gjennomgåelsen, innen utgangen av første halvår 2001.

Forholdet til Overføringsavtalen

Utredningen om konkurranseflater i finansnæringen er så generell i sine konklusjoner at det i dag er vanskelig å si hvilken betydning den vil få for kriterier som bør stilles for tilslutning til Overføringsavtalen.

Kapittel 12
Andre nordiske land og EØS-området

12.1 Innledning – en oversikt over kapitlet

Begrunnelsen for å gjøre nærmere rede for utenlandsk rett er todelt.

For det første er omtalen ment som «bakgrunnstoff» for del IV. I denne delen vurderer utvalget forskjellige modeller for hvordan morgendagens system om overføring av opptjente pensjonsrettigheter kan se ut. Noen av disse modellene er basert helt eller delvis på omtalen nedenfor.

For det andre kan omtalen gi ideer om hvordan framtidens pensjons- og trygdesystem i Norge kan se ut, forutsatt at man ønsker å legge dette systemet helt eller delvis om. Et eksempel på dette er omtalen av pensjons- og trygdesystemet i Sverige. Fra å ha et system som var svært likt det norske systemet, er systemene i de to landene i dag svært forskjellige.

Dette kapitlet består av tre hoveddeler. Den første delen er en oversikt over pensjonsordninger i andre nordiske land. Den andre delen gjør rede for nordisk konvensjon. I den tredje delen gir vi en oversikt over EØS-avtalens bestemmelser om pensjons- og trygderettigheter.

Oversikten over pensjons- og trygdesystemene i Danmark, Finland og Sverige – skal vi gjøre rede for i punktene 12.2 til 12.4. Først blir det gitt en oversikt over det enkelte lands grunn- og tilleggspensjonssystem. Deretter blir det gitt en oversikt over tjenestepensjonssystemer.

Nordisk konvensjon blir behandlet i punkt 12.5. Her skal vi gi en oversikt over regler om overføring av pensjonsrettigheter for statstjenestemenn som har tjenestegjort i statsadministrasjonen i flere av de nordiske landene.

Selv om Danmark, Finland og Sverige er medlem i EU, og Norge er medlem i EØS, spiller dette mindre rolle for pensjons- og trygderettighetene. Årsaken er at EØS-avtalen legger EU's regelverk til grunn på dette området. Et eventuelt medlemskap i EU for Norge vil derfor ikke få noen betydning for pensjons- og trygderettighetene: Regelverket er det samme, enten Norge er medlem i EØS eller i EU. EU/EØS-reglene behandles i punkt 12.6.

12.2 Danmark

12.2.1 En oversikt over framstillingen

Det danske pensjonssystemet kan deles i to hoveddeler: Det sosiale pensjonssystemet og arbeidsmarkedspensjonssystemet.

Den første delen – det sosiale pensjonssystemet (kalt social pension) – svarer til grunnpensjonssystemet i den norske folketrygden. Systemet omfatter alle som bor i Danmark, og ytelsene fra det er basert på pensjonssøkerens botid i Danmark.

Den andre delen – arbeidsmarkedspensjonssystemet – svarer til det norske tilleggspensjonssystemet og tjenestepensjonssystemet. Disse ytelsene er basert på den inntekten pensjonssøkeren har hatt som yrkesaktiv.

Arbeidsmarkedspensjonssystemet kan igjen deles i tre grupper.

Den første gruppen er ATP (arbeidsmarkedets tilleggspensjon). Dette svarer til tilleggspensjonssystemet i den norske folketrygden. En viktig forskjell er likevel at det i Danmark ikke er ATP som står for den inntektsavhengige delen av pensjonen. Det er det tjenestepensjonssystemet som gjør.

Den andre gruppen er forskjellige tjenestepensjonsordninger som er opprettet for arbeidere og funksjonærer i privat og offentlig sektor. Et særtrekk ved disse ordningene er at ytelsene fra dem er innskuddsbaserte, og at ordningene er regulert i tariffavtaler.

Den tredje gruppen er tjenestepensjonsordninger som er opprettet for tjenestemenn i staten og i kommunene. Et særtrekk ved disse ordningene er at ytelsene fra dem er ytelsesbasert. For de statsansatte tjenestemennene er det videre slik at ordningen er regulert i lov, mens det for de kommuneansatte tjenestemennene er slik at ordningen er regulert i vedtekter fastsatt av kommunen.

Dersom en person ønsker seg en pensjonsdekning i tillegg til det vedkommende kan få fra det sosiale pensjonssystemet og fra arbeidsmarkedspensjonssystemet, kan vedkommende gjøre dette ved å knytte seg til en ordning med individuell eller kollektiv pensjonssparing. Dette svarer til den norske ordningen med Individuelle pensjonsavtaler (IPA), og den er på samme måte som i Norge skattefavorisert. Den individuelle og kollektive pensjonssparingen vil ikke blir omtalt nærmere nedenfor.

I tabell 12.1 er det gitt en oversikt over det danske pensjons- og trygdesystemet. Av figuren går det fram at det sosiale pensjonssystemet ligger i »bunnen». Som et supplement til dette systemet kommer arbeidsmarkedspensjonene, og som et supplement til disse to systemene igjen kommer den kollektive og individuelle pensjonsparingen.

Tabell 12.1: En oversikt over pensjonsordningene for forskjellige persongrupper i Danmark

<table>
<tr><td colspan="7">Alle borgere – Skattefradrag for innskudd betalt til individuell og kollektiv pensjonssparing</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="6">Arbeidsmarkedet - arbeidstakere ATP (Arbeidsmarkedets Tilleggspensjon). Omfatter alle arbeidstakere</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Det private arbeidsmarkedet</td><td colspan="4">Det offentlige arbeidsmarkedet</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Ca. 2 millioner ansatte</td><td>Kommunene</td><td colspan="3">Det statlige området</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>Ca. 680 000 ansatte</td><td colspan="3">Mellom 180 000 og 190 000 ansatte</td></tr>
<tr><td>Selvstendig næringsdrivende - hjemmearbeidende ektefeller uten tilknytning til arbeidslivet</td><td>Ca. 50 000 har betalt 12-15 prosent av sin lønn til pensjonsordningen i mange år</td><td>Hovedtyngden av de ca. 2 millioner arbeidstakerne startet sin pensjonsopptjening først i 1991</td><td>Ca. 90 000 tjenestemenn, herav ca. 38 000 lærere med rett til statspensjon</td><td>Ca. 590 000 overenskomstansatte, herunder ca. 300 000 startet sin pensjonsopptjening i 1990</td><td>Ca. 95 000 tjenestemenn i staten og i folkekirken</td><td>Ca. 95 000 overenskomstansatte, herunder ca. 45 000 som startet sin pensjonsopptjening i 1990.</td></tr>
<tr><td colspan="7">Alle borgere Sosial pensjon (pensjonens størrelse er avhengig av botiden i Danmark).</td></tr>
</table>

I punkt 12.2.2 følgende er det gitt en oversikt over pensjonsdekningen i forskjellige pensjonssituasjoner.

I tabell 12.2 er det gitt en oversikt over de viktigste ytelsene som de forskjellige pensjonsordningene i Danmark gir ved forskjellige pensjonsbegivenheter.

Det er for tiden (oktober 2000) politiske drøftinger i Danmark om en endring av uførepensjonssystemet, med sikte på at det skal bli færre grupperinger. Videre tas det sikte på å få til en nærmere regulering av overgangen fra yrkeslivet til uførepensjon. Dette skal blant annet ses i sammenheng med politiske initiativer til å gjøre arbeidsmarkedet mer romslig for beskyttede (vernede) jobber, deltidsjobber med mer.

Tabell 12.2: Pensjonsytelser fra forskjellige pensjonsordninger ved ulike pensjonsbegivenheter

Pensjonsbegivenhet	Arbeidsmarkedspensjon		Sosial pensjon	ATP
	Pensjonskasse/forsikringsselskap/			
	Tjenenestepensjon			
	Løpende	Engangsbeløp		
ALDER	Alderspensjon ved alder 67 år (65 år)	Alderssum	Folkepensjon	Alderspensjon fra 67 år (65 år)
	Alderspensjon i alderen 60-67 (65) år	Alderssum	Førtidspensjon Nye: laveste (mellomste hvis fullt ervervsevnetap)	
	Delpensjon Seniorordninger (60-67/65 år)		Delpensjon	
SYKDOM	Uførepensjon under 60 år	Invalidesum Gruppe invalidesum	Førtidspensjon Høyeste Mellomste Laveste	
DØDSFALL	Ektefellepensjon	Ugiftesum/ dødsfaldssum Gruppelivsordning	Kanskje førtidspensjon av sosiale grunner Forhøyd barnetilskudd til enslige	Ektefellesum
	Barnepensjon			

12.2.2 Det sosiale pensjonssystemet

Det sosiale pensjonssystemet i Danmark er lovregulert. Det gjelder for alle som bor i Danmark, og pensjonenes størrelse er avhengig av hvor mange år man har bodd der. Systemet er skattefinansiert.

Det sosiale pensjonssystemet gir to typer ytelser: Alderspensjon og uførepensjon. Fulle ytelser gis etter 40 års botid i Danmark, og skal ved kortere tid utgjøre så mange 40-deler av full pensjon som vedkommende har boår i Danmark. Det gjelder særlige regler for flyktninger og for borgere fra et EØS-land.

Alderspensjonen (kalt aldersbetinget sosial pensjon) gis fra fylte 67 år til personer som er født før 1. juli 1939. For personer som er født etter 30. juni 1939, gis pensjonen fra fylte 65 år. Pensjonen blir inntektsprøvd mot pensjonistens arbeidsinntekter.

Uførepensjonen (kalt sosial førtidspensjon) gis til dem som har tapt hele eller deler av sin inntektsevne. Det fins tre typer uførepensjon; høyeste, mellomste og laveste.

Den høyeste uførepensjonen gis til personer som har tapt hele eller nesten hele sin inntektsevne. Den mellomste uførepensjonen gis til personer som har tapt to tredeler av sin inntektsevne, mens den laveste uførepensjonen gis til personer som har tapt halvparten av sin inntektsevne.

Det er kommunene som vurderer og avgjør hvor mye pensjonssøkeren har tapt av sin inntektsevne, og dermed hvor stor uførepensjon vedkommende vil få.

Uførepensjonen blir prøvd mot pensjonistens andre inntekter. I tillegg til at den blir prøvd mot vedkommendes arbeidsinntekt, blir den også prøvd mot andre pensjonsytelser som han eller hun mottar.

Det sosiale pensjonssystemet administreres av kommunene. De har – i tillegg til de faste satsene som systemet gir (kalt grunnbeløp) – anledning til å bevilge personlige tillegg til de pensjonistene som trenger det. Eksempler på slike tillegg er botillegg, tillegg til briller, medisiner, varme med mer. Per oktober 2000 utgjør grunnbeløpet ca. 50 000 DKK per år.

12.2.3 Arbeidsmarkedets tilleggspensjon

ATP ble innført ved lov i 1963. Systemet omfatter arbeidstakere, og i de siste årene har også arbeidsledige og pensjonister kunnet betale inn til systemet, dersom de ønsker det. En forutsetning er likevel at de er yngre enn 67 år.

ATP gir alderspensjon. I tillegg får en gjenlevende ektefelle etter et avdødt ATP-medlem et engangsbeløp.

ATP-ordningen er i hovedsak innskuddsbasert. Det vil si at størrelsen på en persons ATP i hovedsak er avhengig av hvor mange år det er gjort innbetalinger for, og av forstørrelsen på de innbetalingene som er gjort gjennom årene.

En ATP-pensjon som utbetales som en alderspensjon, vil for en enslig person gi en årlig pensjon på ca. 18 000 DKK fra fylte 67 år. Forutsetningen er da at vedkommende har vært medlem i ordningen fra den ble innført (1963) og fram til i dag.

Fra 1999 har alle yrkesaktive i Danmark betalt en prosent av bruttolønnen til en ordning som kalles »Særlig Pensionsopsparing». Denne ordningen administreres i sammenheng med ATP-ordningen.

I denne særlige pensjonsoppsparingen, som er lovregulert, vil pensjonsytelsene ved alderspensjonering bli utbetalt i forhold til den enkeltes stillingsprosent – ikke primært i forhold til de innbetalingene som er gjort.

12.2.4 Arbeidsmarkedspensjoner

12.2.4.1Innledning

Arbeidsmarkedspensjonsordningene i Danmark kan deles i to grupper. Det gjelder et system for arbeidere og funksjonærer og et annet system for tjenestemenn i stat og kommune. Systemet for arbeiderne og funksjonærene er innskuddsbasert, mens systemet for tjenestemennene er ytelsesbasert.

Både for arbeiderne/funksjonærene og for tjenestemennene er det – som et ledd i tariffavtalene avtalt en gruppelivsordning. Denne ordningen sikrer gjenlevende etter en arbeider/funksjonær eller tjenestemann en engangsutbetaling ved vedkommendes død.

12.2.4.2Pensjonsordninger for arbeidere og funksjonærer

Siden 1950-årene har grupper av funksjonærer og akademiske medarbeidere på det *offentlige arbeidsmarkedet* hatt pensjonsinnbetaling (4 + 8 prosent eller 5 + 10 prosent) som en del av sine lønns- og arbeidsvilkår. Når disse personene

går over i pensjonisttilværelsen, vil deres arbeidsmarkedspensjon være basert på de pensjonsinnbetalingene som er gjort gjennom deres yrkesliv.

For faglærte og ufaglærte grupper av arbeidstakere (herunder kontorfunksjonærer) i det offentlige ble det etablert en arbeidsmarkedspensjonsordning i 1990. Først i 1998 er nivået på innbetalingene til denne ordningen kommet opp på nivået med innbetalingene til ordningen for funksjonærene og de akademiske medarbeiderne (4 + 8 prosent). Det vil derfor gå mange år før disse gruppenes arbeidsmarkedspensjonsordninger vil gi ytelser som er noenlunde på nivå med ytelsene til ordningen for funksjonærene og de akademiske medarbeiderne.

På det statlige arbeidsmarkedet er det mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden inngått en generell rammeavtale for de pensjonsordningene som arbeidsgiver og arbeidstaker innbetaler innskudd til.

I tabell 12.3 er det illustrert hvilke pensjonsbeløp en kontorsjef og hennes etterlatte vil få ved forskjellige pensjonssituasjoner. Det er forutsatt at vedkommende i sine ti første yrkesaktive år var medlem i en innskuddsbasert pensjonsordning, og at vedkommende deretter ble medlem i en ytelsesbasert ordning, og var det fram til pensjonering.

12.2.4.3 Pensjonsordninger for tjenestemenn

Pensjonsordningene for tjenestemenn i statlig og kommunal sektor er svært like hverandre. En viktig forskjell er likevel at ordningen for tjenestemennene i statlig sektor er regulert i lov, mens den for de kommunale tjenestemennene er regulert i vedtekter fastsatt av den enkelte kommune. I teksten nedenfor vil framstillingen knytte seg til den tjenestepensjonsordningen som gjelder for tjenestemenn i staten.

Den statlige tjenestepensjonsordningen gjelder for tjenestemenn i staten og i folkekirken. Videre gjelder den for dem som var lærere i folkeskolen på det tidspunktet ansvaret for skolen ble overført fra staten til kommunene (1992). Endelig omfatter ordningen enkelte lukkede grupper innenfor undervisningssektoren, det sivile området i Forsvaret og ansatte i statlige virksomheter som i løpet av de siste ti årene er gjort om til aksjeselskaper (lufthavn, post med mere). Per oktober 2000 er det ca. 130 000 yrkesaktive medlemmer i ordningen. Videre mottar ca. 70 500 personer alders- eller uførepensjon fra ordningen. Endelig er det ca. 27 500 personer som mottar enke- eller enkemannspensjon, og ca. 4 500 personer som mottar barnepensjon.

Innholdet i den statlige tjenestepensjonsordningen er fastlagt i lov, og prinsipielle endringer i ordningen skal gjennomføres ved lov – etter forhandling med tjenestemannsorganisasjonene.

Den statlige tjenestepensjonsordningen finansieres av skattemidler, og administreres av staten ved Finansministeriet. Ytelsene ordningen gir, er alderspensjon, uførepensjon, enke- og enkemannspensjon og barnepensjon.

For hvert år en person har vært ansatt som tjenestemann i hel stilling, opptjenes ett pensionsalderår (opptjeningsår). Denne opptjeningen blir registrert i et sentralt register (PENSAB). Her blir alle yrkesaktive med rett til pensjon fra den statlige tjenestepensjonsordningen registrert, slik at man løpende kan orientere den enkelte om vedkommendes pensjonsrettigheter.

For hvert opptjeningsår tjenestemannen har, tjener han eller hun opp en viss prosent av lønnen sin i pensjon. Opptjeningen skjer etter et degressivt (fallende) system. For hvert av de 16 første opptjeningsårene tjener tjenestemannen opp 1,75 prosent av lønnen i pensjon. For hvert av de neste 16 årene er pensjonsprosenten 1,5 prosent, mens prosentsatsen er 1 for hvert av de neste 5 årene. Full pensjon er dermed tjent opp etter 37 års opptjeningstid, og utgjør da 57 prosent av vedkommendes lønn.

Den pensjonsberegningen som er skissert ovenfor, ble gjennomført i 1993. Den er supplert med en overgangsordning som gjelder i perioden 1997-2002.

Dersom pensjonisten ved uttaket av tjenestepensjonen ikke har rett til alderspensjon fra det sosiale pensjonssystemet, får vedkommende et kronetillegg til tjenestepensjonen. Størrelsen på dette tillegget er avhengig av når vedkommende tar ut tjenestepensjonen.

Pensjonen blir beregnet ut fra den pensjonsgivende lønnen tjenestemannen har ved pensjoneringen. Deretter blir den årlige pensjonsutbetalingen regulert i samsvar med den generelle reguleringen av tjenestemannslønningene.

Dersom et medlem i tjenestepensjonsordningen slutter i sin medlemsberettigede stilling før vedkommende har fylt 60 år, får vedkommende en oppsatt pensjonrett. Forutsetningen er da at han eller hun har minst tre års medlemskap i ordningen etter fylte 25 år.

Den oppsatte pensjonsretten kommer til utbetaling fra pensjonsalderen i det sosiale pensjonssystemet (67 eller 65 år). Den kan videre komme til utbetaling fra fylte 60 år dersom vedkommende helt slutter i arbeid. Endelig kan den komme til utbetaling fra en tidligere alder dersom vedkommende får rett til uførepensjon fra det sosiale pensjonssystemet.

Dersom en tjenestemann blir oppsagt før han eller hun fyller 60 år på grunn av sykdom eller et annet forhold som vedkommende ikke er skyld i, får vedkommende en straks løpende pensjon. Forutsetningen er da at vedkommende har vært medlem i ordningen i minst ti år.

Hvis en tjenestemann får rett til mellomste uførepensjon fra det sosiale pensjonssystemet fordi vedkommende har mistet to tredeler av sin inntektsevne, kan han fra tjenestepensjonsordningen få rett til en forhøyd uførepensjon hvis ervervsevnen på sluttidspunktet var nedsatt med minst to tredeler. Pensjonen beregnes da som om vedkommende hadde fortsatt i arbeid fram til fylte 70 år.

Alderspensjon kan utbetales fra det tidspunktet tjenestemannen fyller 60 år, men gis da som en varig redusert ytelse.

I tillegg til alders- og uførepensjon gir tjenestemannspensjonsloven ektefellepensjon hvis ekteskapet er inngått før pensjonering og før tjenestemannen fylte 65 år. Endelig gis det barnepensjon til gjenlevende barn etter tjenestemannen, forutsatt at de er yngre en 21 år ved dødsfallet. Det er ikke noe vilkår for rett til barnepensjon at tjenestemannen var yrkesaktiv da han døde.

Tabell 12.3: Pensjonsdekning for en kontorsjef – (unge gruppen) [1].

	Sykdom (2/3 av inntektsevnen er tapt)		Dødsfall (ultimo. 1999)		Alder (60 år) pensjonsalder 24 år		Alder (62 år) pensjonsalder 26 år				
	Løpende ytelse årlig	Engangs beløp	Løpende årlig ytelse		Engangs beløp / gruppeliv	Løpende årlig ytelse	Engangs beløp	Løpende årlig ytelse	Engangsbeløp	Løpende årlig ytelse	Engangsbeløp
Arbeidsmarkeds pensjon (tjenestemannspensjon)	245 865	Kritisk sykdom (100 000)	Ektefelle Barn	91 050 23 445	250 000 15 000	158 600		194 299		197 965	
Arbeidsmarkeds pensjon (okpensjon)	145 000		Ektefelle Barn	87 000 29 000	evt gruppeliv	91 300 76 900	175 500)	102 420 84 756	205 000)	124 400 99 400	269 000)
Total arbeidsmarkedspensjont	390 865							296 719		322 365	
Sosial pensjon Grunnbeløp Tillegg	0 kr 23 364		Særlige barneytelser for en enslig foreldre					48 024			
Eventuell arbeidsledighetsforsikring/ etterlønn											
ATP/LD					ATP-sum		LD46 000			18 000	46 000
I alt	414 169		Ektefelle Pr. barn	178 050 52 445	250 000 15 000	249 900		296 719		370 389	

[1] Pensjonsnivå 1999 for sykdoms- og dødsfallsdekning og 2002 for aldersdekning – satser $^{1}_{-4}$ 1999. Eksempel lr. 37 (skalatrinn 50), opptjeningstid 36 år og 10 års forutgående medlemskap i en innskuddsbasert ordning. Pensjonsgivende lønn lik 417 768 DKK per år (skalatrinn 50).

Ved uførepensjon fra det sosiale pensjonssystemet faller grunnbeløpet bort på grunn av inntektsprøvingen når en enslig pensjonist har en årlig inntekt på ca. 284 000 DKK. Den tilsvarende inntekten for en gift pensjonist er ca. 218 000 DKK. Ved alderspensjon fra det sosiale pensjonssystemet blir grunnbeløpet bare inntektsprøvd mot pensjonistens arbeidsinntekter.

12.2.4.4 Overføring av pensjonsrettigheter mellom forskjellige arbeidsmarkedspensjonsordninger

Det fins en rekke muligheter for å overføre pensjonsrettigheter mellom forskjellige arbeidsmarkedspensjonsordninger i Danmark.

Det er ikke nødvendigvis slik at det er en fordel for en arbeidstaker å samle alle sine arbeidsmarkedsrettigheter i én ordning. Årsaken er at de forskjellige ordningene som vedkommende har vært medlem av, kan supplere hverandre på forskjellige måter. Dette kan gjelde i forhold til ytelsessammensetning, ytelsesgarantier, forskjellige krav til helse med mer - sammenholdt med den enkelte persons individuelle status (levealder, familiestatus eller jobbstatus).

12.3 Finland

12.3.1 Terminologi - oversikt

Det finske pensjonssystemet består av en sosialforsikring, som alle får, og en frivillig forsikringsdekning.

Sosialforsikringen omfatter for det første en folkepensjon, som tilsvarer vår grunnpensjon i folketrygden. For det andre omfatter den en arbeidspensjon, som tilsvarer vår tilleggspensjon i folketrygden og vår tjenestepensjon. Sistnevnte blir også betegnet som tilleggspensjon.

De ulike pensjonsordningene styres av hver sine lover, for eksempel Arbeidspensjonsloven (APL), Statens pensjonslov (STPL), den kommunale (tjenesteinnehavers) pensjonslov (KTAPL), lov om pensjon for arbeidstakere i kortvarige arbeidsforhold (KAPL), lov om pensjon for kunstnere og visse spesialgrupper (KOPL), Sjømannspensjonsloven (SPL), lov om pensjon for eiere av foretak (FØPL), lov om pensjon for eiere av landbruksforetak, (LFØPL), og pensjonsloven for den evangelisk-lutherske kirken (KYPL). Lovenes innhold er langt på vei like. Ordningene er til dels bransjepreget. De omfatter alle ansatte.

Den frivillige dekningen ytes som kollektive ordninger via arbeidsgivere og individuelle ordninger. Den omfatter pensjonsdekning ut over det de gjeldende lover tilbyr, og er overlatt til avtaleverket.

Av et samlet antall arbeidspensjoner per 1. januar1999 utgjør statens ordning 8,7 prosent, den kommunale ordningen 20,9 prosent, den private generelle ordningen 51,7 prosent, ordningene for foretakseiere 12,7 prosent, og de øvrige spesielle arbeidsordninger tilsammen 6 prosent.

I gjennomsnitt er pensjonsdekningsgraden etter skatt for en pensjonist i offentlig sektor 85 prosent av en lønnsmottagers netto-inntekt. For privat sektor er den tilsvarende prosenten ca. 60.

Den gjennomsnittlige fratredelsesalderen i Finland er i dag 59 år. Denne ønskes høynet.

Finland er unntatt fra EU-reglene på den måten at forsikringsordninger fra andre EU-land ikke kan konkurrere med finske ordninger på hjemmebane.

12.3.2 Folkepensjonen

Den finske folkepensjonen er hjemlet i folkepensjonsloven, og dekker hele befolkningen. Den administreres av Folkepensjonsanstalten. Denne tilsvarer våre trygdekontorer med Rikstrygdeverket som overordnet instans.

Folkepensjonen finansieres ved arbeidsgiveravgift og av inntekt som staten tar inn gjennom beskatning, etter et såkalt pay-as-you-go-system.

Folkepensjonen gir en minsteytelse på 2 625 FIM i måneden (utgjør ca. 3 600 norske kroner), for den som har en botid på minst 40 år. Den blir forholdsmessig redusert ved kortere botid enn 40 år.

Folkepensjonen ligger i bunnen av pensjonssystemet og utbetales fullt ut når det ikke foreligger noen arbeids- eller tilleggspensjon. Den avtar ved økende arbeids- eller tilleggspensjon, og opphører helt når inntekten overstiger en øvre inntektsgrense. På dette punktet er således systemet annerledes enn i Norge.

Den som ikke har hatt arbeidsinntekt og som dermed mottar full folkepensjon, får utbetalt pensjonen skattefritt.

12.3.3 Arbeidspensjon/tilleggspensjon

Arbeidstakers pensjonsdekning består av en eller flere arbeidspensjoner/ tilleggspensjoner i forhold til det antall arbeidsgivere han har vært ansatt hos gjennom sitt arbeidsliv.

Arbeidspensjon/tilleggspensjon er hjemlet i lov og er en obligatorisk forsikring. Den er basert på den inntekt som er inntjent. Slike pensjoner administreres av pensjonskasser og pensjonsstiftelser, og av private forsikringsselskaper. Det er Finansministeriet, som er overordnet Statskontoret, som tar seg av arbeidspensjon i statssektoren. Innenriksministeriet er overordnet kommunenes pensjonsforsikring, som også har sine egne pensjonsordninger. I tillegg har kirken sin egen arbeidspensjon, hvor Kirkemøtet er overordnet instans.

Av øvrige pensjonsinnretninger er det for eksempel arbeidspensjonskasser (for blant annet bygnings-, skogs- og havnearbeidere, men ikke for funksjonærene samme sted), som er en pensjonsordning for arbeidstakere i kortvarige arbeidsforhold, pensjonskasser for utøvende kunstnere og ulike typer freelancere, og Sjømannspensjonskassen. Overordnet disse pensjonsinnretningene er Sosial- og helsevårdsministeriet, med blant annet Forsikringsinspeksjonen. Denne tilsvarer Kredittilsynet i Norge.

En arbeidspensjon ytes etter en pensjonsprosent som er på 1,5 prosentenheter for hvert opptjeningsår etter fylte 23 år og fram til 60 år, og på 2,5 prosentenheter etter 60 år. Pensjonsprosenten kan variere fra ordning til ordning, men er normalt 60 prosent. Pensjonsalderen er 65 år.

Samlet pensjon skal ikke utgjøre mer enn normalt 60 prosent av den høyeste pensjonsgivende lønnen. Hvis en person har mer enn dette fra ulike arbeids- og tilleggspensjoner, skal hver av disse pensjonene reduseres i samme forhold som de enkelte pensjonene utgjør av samlet pensjon før avkortingen., slik at summen begrenses til 60 prosent. Det skjer således en forholdsmessig avkortning i begge pensjonsytelsene, noe som også avviker fra systemet i Norge.

Pensjonene reguleres etter en indeks som følger den alminnelige utviklingen av lønns- og prisnivået i landet. Fra 1996 ble det tatt i bruk to pensjonsindekser: For pensjonister fram til fylte 65 år følger indeksen utviklingen i både lønninger og priser. For pensjonister etter fylte 65 år påvirkes indeksen i sterkere grad av prisutvikling (80 prosent prisutvikling, 20 prosent lønnsutvikling).

Ordningene finansieres av arbeidstakers pensjonsavgift som utgjør generelt 4,7 prosent av lønnen, og av arbeidsgiveravgiften som ligger rundt 20 prosent, men som kan variere noe.

12.3.4 Den frivillige dekningen ut over den obligatoriske

Den frivillige dekningen utover folkepensjonen, arbeids- og tilleggspensjoner dekkes kollektivt av tjenestepensjoner, som er avtalebaserte ordninger, og individuelt av rent private pensjoner. Slike pensjoner gir med andre ord en tilleggsdekning ut over det de obligatoriske dekningene gir. Slike pensjoner administreres av forsikringsselskap, pensjonsstiftelser og pensjonskasser, og er underlagt Sosial- og helsevårdsministeriet. Her er det tale om fullt fondsbaserte ordninger.

12.3.5 Pensjonsskyddscentralen

Pensjonsskyddscentralen er et fellesorgan for alle pensjonsordninger. Den er både et rådgivende og et overvåkende organ.

Når et arbeidsforhold opphører, blir tjenesteforholdets lengde, sluttlønn og opptjent pensjon innrapportert til centralen. Centralen har ut fra dette et landsomfattende register over alle i yrkesaktiv alder med oversikt over ansatte og selvstendig næringsdrivende, og som viser deres pensjonsopptjening i ulike pensjonsinnretninger. På et vis kan dette sammenliknes med Rikstrygdeverkets funksjon i Norge som administrerer det såkalte samordningsregisteret. I tillegg kan Pensjonsskyddscentralen beregne de enkelte pensjonsytelser i de ulike ordningene og fastsette nøyaktig de pensjoner som kommer til utbetaling.

Pensjonsskyddscentralen har følgende hovedoppgaver:

1. Søknad om pensjon kan sendes inn til centralen på kun en blankett. (Søknad kan også sendes direkte til den siste pensjonsordningen eller en av de tidligere.) Centralen undersøker om den enkelte har rett til pensjon fra det tidspunktet det søkes om. Den foretar en forholdsmessig avkorting av folkepensjonen, og en gjensidig avkortning mellom ulike arbeids- og tilleggspensjoner når en person har opptjent mer enn full pensjon. Pensjonisten får sin pensjon utbetalt fra de enkelte pensjonsordningene han eller hun har vært medlem av.
2. Pensjonsskyddscentralen behandler sammen med Folkepensjonsanstalten også søknader om pensjon fra utlandet, og skjøtter kontakten med de andre EU-landene.
3. Den bidrar også med personlig rådgivning overfor arbeidstakere og arbeidsgivere.
4. Pensjonsskyddscentralen har som sentralorgan fått pålagt et ansvar med å føre kontroll med pensjonskasser og pensjonsstiftelser. Den skal dessuten rettlede disse ved innføring av nye lover og regler.
5. Centralen har også fått pålagt å gi informasjon til alle personer i ulike virk-

somheter som arbeider med pensjon og forsikring, både hva angår innføring i lover og regler, og om hvordan pensjonsutbetaling gjennomføres i praksis. Dette gjelder ikke bare ansatte i pensjonskasser og -stiftelser, men også pensjonsrådgivere i banker og forsikringsselskaper som arbeider med pensjonsspørsmål.

6. Sentralen er også et kredittforsikringsselskap som de enkelte arbeidsgivere skal benytte seg av som sikkerhet for sine lån i forsikringsvirksomhetene. Dessuten anvendes kredittforsikring for å trygge pensjonskassenes og -stiftelsenes totale pensjonsansvar.

12.3.6 Nærmere om de lovfestede arbeidspensjonsordningene

12.3.6.1 Generelt

Det betales en fast prosent for virksomheter av mindre størrelse som arbeidsgiverandel. I større virksomheter foretas det en ekstra avsetning for uførhet. En viss prosent av arbeidsgiverandelen og medlemmets pensjonsavgift blir plassert i et bufferfond. Utgifter til familiepensjon dekkes etter prinsippet payasyougo.

Det er innført nyere regler som gjør fratredelsesmulighetene svært fleksible. Noen ansatte er fortsatt omfattet av de gamle, mer begrensede reglene.

Alderspensjon kan normalt tas ut fra fylte 65 år. Førtids alderspensjon kan likevel bevilges i perioden mellom 60 og 65 år. Deltidspensjon kan utbetales til arbeidstakere i alderen 58 til 64 år når de går over til deltidsarbeid som utgjør mellom 16 og 28 timer i uken, samtidig som lønnen blir redusert til 35 - 70 prosent av den tidligere lønnen.

Dessuten har man en ordning med individuell førtidspensjon som er en kombinert form for uføre- og førtidspensjon, som kan tas ut fra fylte 60 år. Dette beror på elementer som helsetilstand (også med lavere uføregrad enn 60 prosent), aldring, lang tid i yrket, tungt og slitsomt arbeid og type arbeidsmiljø.

Videre ytes uførepensjon (minst 60 prosent uføregrad), arbeidsledighetspensjon og familiepensjon.

I det finske pensjonssystemet finnes det ingen begrensninger på hvor mye av lønnen som inngår i pensjonsgrunnlaget. Dette betyr at Finland ikke har inntektsgrenser i samlet lønns-/pensjonsgrunnlag som hos oss, hvor det settes et øvre tak på 12 G. Når de ansatte har mulighet til å opptjene full pensjon, er behovet for kompletterende pensjon over dette lønnsnivået normalt ikke til stede.

Forsikringsdomstolen er ankeinstans for saker vedrørende pensjon og forsikring.

12.3.6.2 Statspensjon

Statspensjonen er delvis fondert. Fondsmidlene er i dag plassert i statens verdipapirer, men man skal nå begynne å plassere dem også i aksjer og i privat virksomhet generelt.

Pensjonsfondets kapital utgjorde 1. januar 1999 16,9 milliarder FIM. Det samlede pensjonsansvaret innen staten antas å ligge rundt 272 milliarder FIM, målt i 1999-FIM.

Den statlige pensjonsordningen omfatter statlig ansatte og i mange år også skolepersonell. I tiden 1994-97 har imidlertid en rekke statlige og private yrkesskoler blitt overført til kommunene. Dessuten har en del statlige yrkesskoler blitt privatisert. Det er dermed blitt visse endringer med hensyn til hvilke grupper som i dag er omfattet av den statlige arbeidspensjonsordningen.

I statlig tjeneste er pensjonsalderen i dag individuelt varierende mellom 63 og 65 år. Visse yrkesgrupper har under nærmere bestemte vilkår rett til å velge en lavere pensjonsalder, som kan variere mellom 55 og 60 år. Nyere arbeidstakere har ingen slik valgrett.

Alderspensjonens størrelse er avhengig av i hvilken periode man er født, tilsettingstidens lengde (40 år er full tid i dag), pensjonsinntekten de ti siste arbeidsårene, den pensjonsprosenten som er opptjent de ulike årene og eventuell avkortning i forhold til andre pensjoner.

I årene 1993-95 er det imidlertid gjort svært mange endringer i pensjonsdekningsreglene i staten, som har medført at reglene er blitt noe uoversiktlige. De som imidlertid er født før 1. januar 1940, beholder i alminnelighet sine tidligere pensjonsrettigheter.

Førtids alderspensjon, som i dag kan tas ut i alderen mellom 58 og 60 år (inntil fem år før aldersgrensen), beregnes som den alminnelige alderspensjonen. Men for hver måned vedkommende tar ut pensjon før pensjonsalderen, minsker den inntjente pensjonen med 0,4 prosentenheter. Dette betyr at den årlige pensjonsprosenten avtar med 4,8 prosentenheter hvert kalenderår, og med 24 prosentenheter for en 5-års-periode. Den som tar ut førtids alderspensjon fra 60 år, får dermed 30 prosentenheter mindre pensjon enn den som venter til 65 år med å ta ut sin pensjon. Denne lavere pensjonsstørrelsen må vedkommende beholde livet ut.

Deltidspensjon kan i dag tas ut i alderen mellom 56 og 58 år. Fra år 2003 er det planen at tidspunktet for utbetaling av deltidspensjon skal settes opp igjen til 58 år.

12.3.6.3Kommunale pensjoner

Disse ordningene omfatter de fleste kommunalt ansatte (funksjonærer og arbeidere = tjenesteinnehavere), og ansatte i kommunale aksjeselskap som eies minst 90 prosent av kommuner, og ansatte i andre selskap- eller medlemsforeninger som helt ut eies av kommunene.

I kommunale ordninger finnes to pensjonsalderssystem ved siden av hverandre; det gamle yrkesbaserte pensjonsalderssystemet og det nye fleksible systemet. I det gamle systemet finnes ikke førtids alderspensjon, individuell førtidspensjon og deltidspensjon.

Den alminnelige pensjonsalderen i kommunal sektor er i dag 65 år. Før 1990 var den generelle avgangsalderen 63 år med tillegg av yrkesbaserte aldersgrenser, som imidlertid falt bort da førtidspensjonene (det fleksible systemet) trådte i kraft.

Pensjonen beregnes i store trekk som den statlige pensjonen. For dagens ansatte av eldre garde er pensjonsprosenten 66, men for dem som er unge i dag (født 1960 og senere), er dekningsgraden satt ned til 60 prosent.

12.3.6.4Generell pensjonsordning for arbeidstakere

Denne ordningen gjelder ikke for stats- og kommuneansatte, og heller ikke for de arbeidstakerne som faller inn under spesialordninger, se punkt 12.3.6.5. Dette innebærer i praksis at dette er en pensjonsordning for arbeidstakere i private arbeidsgiveres tjeneste.

Denne ordningen er bygd opp etter samme mønster som stats- og kommuneordningen, og består av de samme pensjonstilbud og på nær sagt samme vilkår.

12.3.6.5Spesielle pensjonsordninger for arbeidstakere

Som det allerede er nevnt tidligere, inngår her:

Pensjonsordning for kunstnere og freelancere. Denne ordningen er også langt på vei lik med de øvrige ordninger som er beskrevet foran.

Pensjonsordning for sjømenn. Denne gruppen hadde inntil for kort tid siden pensjonsalder 60 år. Fra 1. januar 2002 er pensjonsalderen økt til 65 år, med overgangsregler for den mellomværende perioden. Førtids alderspensjon tilbys også her inntil fem år før vedkommendes pensjonsalder. Denne blir derfor økende fra 55 til 60 år innen 2002.

Pensjonens størrelse beregnes etter særskilte regler. Pensjonen finansieres av arbeidstaker, arbeidsgiver og staten.

12.3.6.6Spesielle ordninger for eiere av foretak

Det er lagd en egen pensjonsordning for eiere av foretak og en annen pensjonsordning for eiere av landbruksforetak. Sistnevnte ordning gjelder innen områdene landbruk, fiske og reindrift.

Alderspensjon gis her fra 65 år. Disse ordningene finansieres av foretakene og staten.

12.3.7 Den frivillige avtalebaserte pensjonsforsikringen

Denne formen for tilleggspensjon har en kompletterende funksjon, i det slik pensjonsforsikring går videre enn det de lovfestede ordninger legger opp til. Utvidelsene kan igjen ha to uttrykksformer:

Enten gir den høyere pensjon, som dermed gir dekning ut over de lovfestede 60 prosent. Opptjeningstiden er vanligvis mellom 25 og 30 år. Slik tilleggsdekning påvirker ikke den lovfestede dekningen.

Ellers gir den bedre pensjon på andre måter, som for eksempel ved en lavere pensjonsalder. Denne tilleggsdekningen kan imidlertid minske den obligatoriske pensjonen fordi den medfører kortere opptjening i forhold til den ordinære pensjonsalderen.

12.3.8 Den skattemessige behandlingen

12.3.8.1Den obligatoriske pensjonsforsikringen

Arbeidstaker betaler som nevnt 4,7 prosent av sin lønn i pensjonspremie. Arbeidsgiver betaler ca. 20 prosent, slik at summen blir ca. 25 prosent. Premiene er fradragsberettiget, både for arbeidstaker og arbeidsgiver. Selve opptjeningen av pensjonsrettigheter er skattefri, men på utbetalingstidspunktet blir pensjonene stort sett skattlagt som lønn.

12.3.8.2Den frivillige forsikringen

Ved den frivillige kollektive forsikringen er premiene fradragsberettiget så lenge pensjonsdekningen ikke blir for høy. Pensjonsalderen må minst være 55 år for å få skattefritak for premien. Pensjonsdekningsgraden kan likeså være høyst 66 prosent av sluttlønnen, som utgjør et gjennomsnitt av de ti siste årslønnene. Sparedelen er i praksis skattefri. Ved pensjonsutbetaling blir pensjonene stort sett inntektsbeskattet på vanlig måte.

Ved den frivillige individuelle forsikringen er også her premien fradragsberettiget så lenge pensjonsdekningen ikke blir for høy. Pensjonsalderen må i så fall være minst 58 år (en alder som foreslås økt til 60 år), og pensjonsnivået må ikke være høyere enn 66 prosent av sluttlønnen. Pensjonene må komme til utbetaling minst fire ganger under en toårsperiode. (En engangsutbetaling gir en annen beskatningsform.) Sparedelen er i praksis skattefri, mens utbetalingene blir inntektsbeskattet.

12.3.9 «Den finske modellen»

I kapittel 22 blir det finske systemet omtalt som en alternativ modell for en overføringsordning, og dette systemet blir der benevnt som «den finske modellen».

Denne modellen baserer seg på et gjennomgående homogent pensjonssystem. Det består riktignok av en rekke pensjonsordninger med hver sin pensjonslov, men disse bygger på et regelverk som langt på vei er felles for alle lovpålagte ordninger.

Når en ansatt slutter i tjeneste hos en arbeidsgiver under en pensjonslov, enten dette er en statlig, kommunal eller privat arbeidsgiver, vil vedkommende person gis rett til en fripolise, det vil si en individuell rettighet for den enkelte. Denne rettigheten blir stående i den pensjonsordningen hvor vedkommende var medlem, sammen med den pensjonsformuen som knytter seg til denne rettigheten. Det foretas således ingen flytting av premiebeløpene og deres avkastning mellom ordningene.

Reguleringen av de oppsatte rettighetene er delvis innbakt i premiesystemet, og delvis i en form av en utjevningsdel i tilfelle uforutsette forhold inntreffer. Dette siste får da preg av en solidaritetstanke. Dette innebærer at hvis en arbeidsgiver går konkurs, dekker de andre arbeidsgiverne opp for utviklingen av fripoliseverdier som knytter seg til en slik arbeidsgiver. (Hvis et forsikringsselskap skulle gå konkurs, skal en slik situasjon etter loven dekkes opp av de øvrige forsikringsselskapene.)

I Norge er det problemer som knytter seg til indekseringen. Det er noe forskjellig reguleringssystem i privat sektor, avhengig av om det dreier seg om en straks løpende pensjon eller en fripolise. Det er ingen særskilt oppdekning fra andres side hvis en arbeidsgiver går konkurs.

Et annet problem man har i Norge, er at offentlig sektor bygger på 30 år som full opptjeningstid, mens privat sektor har det antall år som gjenstår til vedkommende fyller 67 år. I Finland har som nevnt både offentlig og privat sektor 40 år som full opptjeningstid.

En stor fordel med et system hvor pensjonsmidlene ikke flyttes til et ny pensjonsordning, er at pensjonsmidlene, som jo skal dekke livssituasjoner ofte langt fram i tid, kan plasseres *meget* langsiktig. Dette øker avkastningen, og

gir dermed gjennomgående lavere premier, og må ses på som en svært hensiktsmessig ordning.

En annen fordel med den finske løsningen er at man ikke har den norske varianten med samtidig opptjening av en tilleggspensjon i norsk folketrygd og en offentlig tjenestepensjon for samme type inntekt. Norge har et bruttosystem i offentlig sektor, som blant annet innebærer et vanskelig tilgjengelig regelverk som både skal betjenes og kommuniseres, og som innebærer at premien i den offentlige tjenestepensjonen må korrigeres når folketrygdens dekningsgrad endrer seg. Det avkortingssystemet mellom flere pensjonsordninger som man har i Finland, kan ikke sammenliknes med det norske samordningssystemet. Den koordinering/avkortning som finner sted i Finland når flere ordninger gir pensjon som til sammen overstiger maksimum, skjer mellom tjenestepensjonsordningene på en langt enklere måte enn etter det norske samordningssystemet.

12.4 Sverige

12.4.1 En oversikt over framstillingen

I Sverige trådte det i kraft et nytt folketrygdsystem fra 1. januar 1999. Det nye systemet heter «Den nya allmänna pensionen», og det vil gradvis erstatte det «gamle» folketrygdsystemet fra 1962. Dette systemet dannet mønster for det folketrygdsystemet som fins i Norge i dag, ved at det bestod av en folkpension og en ATP-pension (allmänn tilleggspension). Disse ytelsene svarer til henholdsvis grunn- og tilleggspensjonen i den norske folketrygden.

Nedenfor (punkt 12.4.2) skal vi omtale hovedtrekkene i den nye svenske folketrygden. Når det gjelder den «gamle» svenske folketrygden, vil denne bli omtalet helt kort. For en mer utførlig omtale av denne trygden, vises det til NOU 1995: 29 Samordning av pensjons- og trygdeytelser, kapittel 6.

I tillegg til det svenske folketrygdsystemet fins det et supplerende tjenestepensjonssystem. På samme måte som i Norge er formålet med dette systemet todelt. Dels skal det gi et tillegg til de ytelsene som kommer fra folketrygdsystemet, og dels skal det kompensere for bortfall av inntekter som folketrygdsystemet ikke kompenserer for. Tjenestepensjonssystemet vil bli omtalt i punkt 12.4.3.

Et sentralt begrep i det svenske pensjons- og trygdesystemet er basbeloppet. Dette svarer til grunnbeløpet i den norske folketrygden. I Sverige fins det to grunnbeløp: Et «vanlig» og et forhøyd. Det vanlige grunnbeløpet benyttes når man utmåler pensjonene, og det forhøyde benyttes i forbindelse med opptjening av rettigheter. Fra 1. januar 2000 utgjør det vanlige grunnbeløpet 36 600 SEK, mens det forhøyde utgjør 37 300 SEK.

12.4.2 Grunn- og tilleggspensjonssystemet

12.4.2.1 En oversikt

Den 1. januar 1999 trådte et nytt grunn- og tilleggspensjonssystem i kraft i Sverige: Den nya allmänna pensionen. De første utbetalingene fra det nye systemet vil skje i 2001, og det vil på sikt erstatte det gamle systemet med folkpension og ATP-pension.

Det nye pensjonssystemet gjelder fullt ut for dem som er født i 1954 eller senere, mens det ikke gjelder for dem som er født i 1937 eller tidligere. For disse personene gjelder det gamle systemet med folkpension og ATP-pension.

For personer født i perioden 1938 til og med 1953, gjelder både det nye og det gamle systemet: Disse personene vil få pensjon fra begge systemene.

Det nye svenske pensjonssystemet er basert på medlemmets livsinntekt. Dette står i motsetning til det gamle ATP-systemet (tilleggspensjonssystemet), som var basert på de 15 årene medlemmet hadde størst inntekt i forhold til det svenske grunnbeløpet (basbeloppet).

At det svenske pensjonssystemet er basert på medlemmets livsinntekt, innebærer at all skattbar inntekt som medlemmet har hatt fra fylte 16 år og fram til han eller hun blir pensjonist, teller med ved pensjonsberegningen. Det er gitt egne regler om pensjonsopptjening for personer med omsorg for små barn, studenter og dem som avtjener verneplikten.

Selv om all skattbar inntekt teller med ved pensjonsopptjeningen, er det likevel satt et tak for hvor stor del av inntekten det blir tatt hensyn til: Den delen av årsinntekten som overstiger 7,5 ganger det forhøyde basbeloppet, blir det sett bort fra. Det er videre satt en nedre grense for hvor stor inntekt medlemmet må ha for at vedkommende skal kunne tjene opp pensjon. Fra og med 1999 er det bestemt at inntekten må overstige 8 700 SEK for at den skal telle med ved pensjonsberegningen.

Det nye svenske folketrygdsystemet er tredelt. Det består av en inkomstpension (inntektspensjon), en premiepension (premiepensjon) og en garantipension (garantipensjon). Inntektspensjonen finansieres ved at de årlige innbetalingene til systemet dekker de årlige utbetalingene. Premiepensjonen er fondsfinansiert, mens garantipensjonen er finansiert av skattemidler.

I punktene nedenfor skal vi omtale de tre delene av det nye svenske folketrygdsystemet. Inntektspensjonen blir omtalt i punkt 12.4.2.2. Premiepensjonen blir omtalt i punkt 12.4.2.3, mens garantipensjonen blir omtalt i punkt 12.4.2.4. Til slutt skal vi i punkt 12.4.2.5 gi en kort omtale av overgangsreglene mellom det nye og det gamle folketrygdsystemet.

Inntektspensjonen og premiepensjonen tjenes opp ved at det hvert år innbetales et beløp til arbeidstakerens framtidige inntektspensjon og premiepensjon. Totalt blir det innbetalt et beløp som svarer til 18,5 prosent av arbeidstakerens lønn. Av dette beløpet betaler arbeidstakeren 5,95 prosent, mens arbeidsgiveren betaler resten.

12.4.2.2Inntektspensjon

Inntektspensjonen tjenes opp ved at det hvert år betales en pensjonsavgift som svarer til 16 prosent av medlemmets pensjonsgivende lønn (begrenset til 7,5 ganger det forhøyde basbeloppet) inn til det allmenne pensjonssystemet. Denne innbetalingen svarer til årets opptjente pensjonsrett. Summen av de innbetalingene som er gjort gjennom årene, svarer til medlemmets opptjente pensjonsformue. Formuen blir hvert år regulert i takt med realinntekts- og prisutviklingen i Sverige.

Inntektspensjonen kan tas ut fra fylte 61 år, og kommer til utbetaling så lenge pensjonisten lever. Man kan også vente med å ta ut pensjonen. Det er

ikke satt noen grense for når man må ta ut pensjonen. I tillegg til å ta ut hel pensjon, kan man ta ut tre, to eller en firedel av den.

Størrelsen på det årlige pensjonsbeløpet som pensjonisten får rett til, kommer man fram til ved å dividere vedkommendes pensjonsformue med et delingstall. Dette tallet er like stort for kvinner og menn, og det gir uttrykk for den gjennomsnittlige gjenstående levealderen for det aktuelle årskullet. Delingstallet blir lavere jo senere man tar ut pensjonen, og større desto tidligere den tas ut. På den måten blir pensjonen større jo lenger man venter med å ta den ut, og mindre jo tidligere man tar den ut.

Når utbetalingen av pensjonen har startet, blir det årlige pensjonsbeløpet hvert år justert i forhold til realinntektsutviklingen: Hvis realinntekten har økt med mer enn 1,6 prosent, blir pensjonsbeløpet justert opp med det overskytende. Dersom realinntekten har økt med mindre, blir pensjonsbeløpet justert ned med det manglende. I tillegg blir pensjonsbeløpet justert i takt med prisutviklingen.

12.4.2.3 Premiepensjon

Premiepensjonen tjenes opp på samme måte som inntektspensjonen. Det vil si at også denne pensjonen er basert på medlemmets livsinntekt, og at det hvert år settes av en viss del av medlemmets lønn til pensjonsformål. Ordningen med premiepensjon administreres av Premiepensionsmyndigheten.

Premiepensjonen er utformet som et fondsforsikringssystem. Pengene spares i et eller flere verdipapirfond, og det er arbeidstakeren som bestemmer hvor pengene skal plasseres. Det er adgang til å flytte pengene mellom forskjellige fonds for dem som ønsker det.

Premiepensjonen tjenes opp ved at det hvert år betales inn 2,5 prosent av medlemmets pensjonsgivende inntekt til Premiepensionsmyndigheten. Denne ordningen overfører deretter pengene til det fondet som arbeidstakeren velger. Den pensjonsgivende lønnen fastsettes på samme måte som ved inntektspensjonen. Det er det samme taket for hvor mye man kan ta hensyn til av arbeidstakerens pensjonsgivende inntekt (7,5 ganger det forhøyde basbeloppet).

På samme måte som for inntektspensjonen kan man ta ut premiepensjonen fra fylte 61 år. I tillegg til å ta ut hele pensjonen, kan man ta ut tre, to eller en firedel av den. Utbetalingen av ytelsen er på samme måte som for inntektspensjonen en ytelse som kommer til utbetaling så lenge pensjonisten lever.

Pensjonens størrelse er avhengig av størrelsen på den oppsparte kapitalen. Videre er den avhengig av den avkastningen som er oppnådd på midlene, og lengden av den tiden pensjonen ønskes tatt ut over.

Dersom medlemmet har premiepensjonen plassert i fonds når han eller hun begynner å ta ut pensjonen, vil pensjonsutbetalingene varierer i takt med endringene i vedkommendes fondsverdier. Den som ønsker det, kan derfor selge sine fondsandeler ved pensjonering, og i stedet kjøpe en vanlig livrenteforsikring. På den måten kan vedkommende sikres et garantert månedsbeløp.

12.4.2.4Garantipensjon

Garantipensjon gis til dem som ikke mottar inntekts- og premiepensjon, eller som mottar lave slike pensjoner.

Full garantipensjon for en enslig pensjonist utgjør 2,13 ganger basbeloppet. Er vedkommende gift, utgjør den fulle garantipensjonen 1,90 ganger basbeloppet.

For rett til full garantipensjon kreves det at pensjonisten har vært medlem i den svenske folketrygden i minst 40 år. Dersom han eller hun har kortere medlemstid, får vedkommende en garantipensjon som utgjør så mange 40-deler som han eller hun har medlemsår.

Dersom pensjonisten har en lav inntekts- og premiepensjon, kan han eller hun i tillegg til disse pensjonene få utbetalt den delen av garantipensjonen som svarer til differansen mellom garantipensjonen og vedkommendes inntekts- og premiepensjon. Dette gjelder likevel bare dersom vedkommendes inntekts- og premiepensjon er mindre enn 3,07 ganger basbeloppet for en enslig pensjonist og mindre enn 2,72 ganger basbeloppet for en gift pensjonist. I motsatt fall gis det ikke noe tillegg til inntekts- og premiepensjonen.

Garantipensjonen kan tas ut tidligst fra fylte 65 år. I tillegg til å ta ut hele pensjonen, kan pensjonisten ta ut tre, to eller en firedel av den. Pensjonen er skattepliktig, og justeres i takt med konsumprisindeksen.

12.4.2.5Overgangsregler

Som nevnt i punkt 12.4.2.1, gjelder det «gamle» folketrygdsystemet med folkpension og ATP-pension fullt ut for personer som er født i 1937 eller tidligere. Disse personene vil derfor få all sin pensjon fra det gamle systemet.

Personer som er født i perioden 1938 til og med 1953, vil som nevnt få pensjon både fra det nye og det gamle folketrygdsystemet. Fordelingen av ytelsene fra gammelt og nytt system for disse personene skjer slik: En person som er født i 1938, vil få 16/20 fra det gamle systemet og 4/20 fra det nye systemet. Er vedkommende født i 1939, vil han få 15/20 fra det gamle systemet og 5/20 fra det nye systemet, og så videre.

Når det gjelder beregningen av ytelsene fra det gamle folketrygdsystemet (folkpensionen og ATP-pensionen), skjer denne beregningen kort fortalt på samme måte som beregningen av grunn- og tilleggspensjonen i den norske folketrygden. Det vises derfor til punkt 4.2, hvor det er gjort nærmere rede for dette. Her skal likevel følgende særtrekk kort nevnes:

Full folkpension utgjør enten 96 prosent (enslig pensjonist) eller 78,5 prosent (gift pensjonist) av basbeloppet. Fulle ytelser gis etter 40 års botid i Sverige, eller etter 30 år med opptjening av ATP-poeng.

For ATP-pensionens vedkommende er det slik at det høyeste pensjonspoenget (ATP-poeng) som kan tjenes opp i et år, er 6,5. Videre utgjør sluttpoengtallet gjennomsnittet av de 15 største ATP-poengene pensjonssøkeren har tjent opp. Pensjonsprosenten er 60, og det kreves 30 år med ATP-poeng for rett til full pensjon.

Ytelsene fra det gamle folketrygdsystemet kommer i utgangspunktet til utbetaling fra fylte 65 år. Det er imidlertid adgang til å ta dem ut fra fylte 61 år.

12.4.3 Tjenestepensjonssystemet

12.4.3.1 En oversikt

Det svenske tjenestepensjonssystemet kan deles i fire sektorer: Stat, kommune, privatansatte tjenestemenn og privatansatte arbeidstakere innenfor LO-området.

I punktene 12.4.3.2 til 12.4.3.5 skal vi gjøre rede for hovedtrekkene i tjenestepensjonssystemene innenfor hver av de fire sektorene. Et særtrekk ved disse systemene er at de alle er regulert i tariffavtaler. Dette står i motsetning til det norske systemet, hvor ordningene – med unntak av kommunal sektor – enten er regulert i lov eller i avtaler inngått for den enkelte virksomhet.

I Norge er tjenestepensjonsordningene i hovedsak bygd opp som ytelsesbaserte ordninger, det vil si ordninger som definerer ytelsene fra ordningen for eksempel som en viss prosent av medlemmets lønn.

Dette står i motsetning til de svenske tjenestepensjonsordningene, hvor man i stor grad har gått over til å utforme ordningene som innskuddsordninger. Det vi si ordninger som definerer ytelsen fra ordningen som et produkt av den kapitalen som er spart opp, den avkastningen som er oppnådd på midlene og lengden på den tiden pensjonen ønskes tatt ut over. Selv i de sektorene hvor «hovedpensjonen» er ytelsesbasert, er det vanlig at den er kombinert med en innskuddsbasert pensjon.

Ved framstillingen av tjenestepensjonssystemene i de forskjellige avtaleområdene i Sverige, er det viktig å være klar over at det i den enkelte sektoren ikke er slik at det bare fins én tariffavtale om pensjon. Det typiske er at det fins en rekke forskjellige avtaler om pensjon innenfor den enkelte sektor. I framstillingen nedenfor har vi sett bort fra dette, og konsentrert oss om den man kan kalle «hovedavtalen» i den enkelte sektor.

Et annet viktig moment ved framstillingen nedenfor, er at de fleste avtalene som blir omtalt, er relativt nye. Dette skyldes at de gamle avtalene måtte endres som følge av den omleggingen som fant sted i folketrygdsystemet. Det er derfor viktig å være klar over at det «under» de avtalene som omtales, fins «gamle» avtaler som arbeidstakerne også kan ha rettigheter etter. Disse gamle avtalene vil ikke bli omtalt nedenfor.

På samme måte som i Norge er det vanlig at svenske arbeidstakere skifter arbeidsgiver og dermed pensjonsordning i løpet av sitt yrkesliv. I punkt 12.4.3.6 skal vi kort omtale de pensjonsmessige konsekvensene av å skifte fra en tjenestepensjonsordning til en annen.

12.4.3.2 Statlig sektor

Tjenestepensjonssystemet til ansatte i staten er regulert i avtalen «PA–91 Tjänstepension» (PensionsAvtal–91). Det omfatter ca. 250 000 statsansatte.

Pensjonssystemet gir to typer alderspensjon: En hovedpensjon og en supplerende pensjon. Hovedpensjonen er ytelsesbasert, mens den supplerende pensjonen er innskuddsbasert. Den ytelsesbaserte pensjonen er utligningsfinansiert, mens den innskuddsbaserte pensjonen er fondsfinansiert.

Hovedpensjonen – den ytelsesbaserte pensjonen – beregnes ut fra medlemmets gjennomsnittslønn de fem siste årene før det året vedkommende tar ut

pensjon (pensjonsgrunnlaget), oppjustert til pengeverdien i året før avgangsåret.

Full pensjon utgjør 10 prosent for den delen av pensjonsgrunnlaget som er mindre enn 7,5 ganger basbeloppet, 65 prosent for den delen av pensjonsgrunnlaget som er mellom 7,5 og 20 ganger basbeloppet, og 32,5 prosent for den delen av pensjonsgrunnlaget som er mellom 20 og 30 ganger basbeloppet. Den delen av pensjonsgrunnlaget som overstiger 30 ganger basbeloppet, gis det ingen pensjon for.

Full pensjon gis til dem som har vært medlem i pensjonsordningen i 360 måneder etter at han eller hun har fylt 28 år. Er opptjeningstiden i ordningen kortere, skal pensjonen utgjøre så mange 360-deler av full pensjon som vedkommende har opptjeningsmåneder.

Pensjonsalderen er 65 år. Man kan også ta ut pensjonen fra fylte 60 år, eller man kan vente med å ta den ut til fylte 70 år. Dersom pensjonen tas ut før pensjonsalderen, får vedkommende en varig redusert ytelse, mens et utsatt uttak av pensjonen gir en varig økt ytelse. Ytelsene gis så lenge pensjonisten lever.

Den supplerende pensjonen– den innskuddsbaserte pensjonen – kalles Kåpan (den kompletterende pensjon). Den tjenes opp ved at arbeidsgiveren hvert år betaler inn en pensjonspremie på 1,5 prosent av medlemmets pensjonsgivende lønn. Pensjonen kommer til utbetaling samtidig med hovedpensjonen. Størrelsen på den er avhengig av størrelsen på de oppsparte midlene. Størrelsen er videre avhengig av den avkastningen som er oppnådd på midlene, og hvor mange år arbeidstakeren ønsker å ta ut pensjonen over.

12.4.3.3Kommunal sektor

Pensjonssystemet til ansatte i kommunal sektor er regulert i avtalen PFA–98 (Pensions- och försäkringsavtal 98). Det omfatter ca. 682 000 kommuneansatte og ca. 256 000 landstingsansatte.

Systemet gir to typer alderspensjon: En hovedpensjon og en supplerende pensjon. Hovedpensjonen er innskuddsbasert, mens den supplerende pensjonen er ytelsesbasert.

Hovedpensjonen – den innskuddsbaserte pensjonen – består av en generell del og en individuell del. Den generelle delen kan tas ut fra fylte 61 år, mens den individuelle delen kan tas ut fra fylte 55 år. Etter 30 års medlemstid i det kommunale pensjonssystemet er nivået på de to delene ment å gi medlemmet et tillegg til pensjonen fra folketrygdsystemet på mellom 10 og 20 prosent av vedkommendes pensjonsgivende lønn.

Oppsparingen av hovedpensjonen skjer ved at arbeidsgiver hvert år etter medlemmets fylte 28 år setter av en pensjonsavgift til medlemmets framtidige alderspensjon. Avgiften beregnes ut fra medlemmets skattepliktige lønn, og varierer alt etter som vedkommendes lønn er over eller under 7,5 ganger det forhøyde basbeloppet. Den varierer videre etter hvilket avtaleområde i kommunesektoren vedkommende hører inn under.

For inntekt under 7,5 ganger det forhøyde basbeloppet utgjør avgiften til den generelle delen mellom 2,4 og 3,5 prosent av medlemmets pensjonsgivende lønn, mens den utgjør mellom 1,1 og 1,0 prosent av lønnen til den individuelle delen. For inntekter over 7,5 ganger det forhøyde basbeloppet utgjør avgiften til den generelle delen mellom 0 og 1,1 prosent av medlemmets pen-

sjonsgivende lønn, mens den utgjør mellom 1,1 og 1,0 prosent av lønnen til den individuelle delen.

Oppsparingen til den generelle delen av hovedpensjonen skjer etter et utligningssystem. For den pensjonskapitalen som arbeidsgiveren «låner» av arbeidstakeren, betaler han en rente som er lik renten på statsobligasjoner.

Når arbeidstakeren ønsker å ta ut pensjonen, beregnes den årlige pensjonen ut fra summen av de oppsparte midlene, den avkastningen som statsobligasjonsrenten har gitt og forventet gjenstående levealder for vedkommende. Deretter knyttes det årlige pensjonsbeløpet til basbeloppet, og reguleres i takt med dette.

Oppsparingen til den individuelle delen av hovedpensjonen skjer ved at den årlige pensjonsavgiften plasseres i fonds. Det er arbeidstakeren selv som velger hvilket fond han eller hun vil plassere pengene i. Pensjonens størrelse blir så avhengig av størrelsen på den kapitalen som er spart opp, den avkastningen som er oppnådd på midlene og forventet gjenstående levealder for vedkommende.

Den supplerende pensjonen er ytelsesbasert, og gis til dem som har en årlig inntekt som overstiger 7,5 ganger det forhøyde basbeloppet. Pensjonen beregnes ut fra gjennomsnittet av vedkommendes lønn de siste sju årene før pensjonering, oppjustert til nivået på pensjoneringstidspunktet og lengden på medlemstiden i ordningen.

Full pensjon gir en dekning på 62,5 prosent for den delen av den gjennomsnittlige lønnen som er mellom 7,5 og 20 ganger basbeloppet, og 31,25 prosent for den delen av den gjennomsnittlige lønnen som er mellom 20 og 30 ganger basbeloppet. Den delen av den gjennomsnittlige lønnen som er større enn 30 ganger basbeloppet, gis det ingen pensjon for.

Full pensjon gis etter 30 års opptjeningstid. Er opptjeningstiden kortere, skal pensjonen utgjøre så mange 30-deler av full pensjon som arbeidstakeren har opptjeningsår.

Pensjonsalderen for den supplerende pensjonen er 65 år, men den kan tas ut fra fylte 61 år. Et slik tidliguttak av pensjonen gir en varig redusert ytelse.

12.4.3.4Privatansatte tjenestemenn

Pensjonssystemet til tjenestemenn i privat sektor er regulert i avtalen «Industriens och handelns tilläggspension för tjänstemän». Systemet omfatter rundt 600 000 privatansette tjenestemenn.

Pensjonssystemet gir to typer alderspensjon. En hovedpensjon og en supplerende pensjon. Hovedpensjonen er ytelsesbasert, mens den supplerende pensjonen er innskuddsbasert. Begge typer pensjon kan tas ut fra fylte 55 år, og opptjeningen av dem starter når arbeidstakeren fyller 28 år.

Hovedpensjonen kalles ITP, som står for «Industriens och handelns tilläggspension för tjänstemän». Ved full opptjeningstid gir den en pensjonsdekning på 10 prosent for inntekt opp til 7,5 ganger basbeloppet, 65 prosent for inntekt mellom 7,5 og 20 ganger basbeloppet og 32,5 prosent for inntekt mellom 20 og 30 ganger basbeloppet. Det gis ikke pensjon for inntekt som overstiger 30 ganger basbeloppet.

Full pensjon gis etter en opptjeningstid på 30 år. Ved kortere opptjeningstid skal pensjonen utgjøre så mange 30-deler av full pensjon som vedkommende har opptjeningsår.

Den supplerende pensjonen kalles ITPK, som står for «Industriens och handelns tilläggspension för tjänstemän – kompletterande». Den tjenes opp ved at arbeidsgiver hvert år betaler en pensjonsavgift på to prosent av arbeidstakerens lønn til det pensjonsfondet som arbeidstakeren velger at pengene skal plasseres i.

Størrelsen på den årlige pensjonen er avhengig av den kapitalen som er spart opp, den avkastningen som er oppnådd på midlene og lengden på den tiden pensjonen ønskes tatt ut over. Ved uttak av pensjonen over en periode på fem år er det antatt at den vil gi en dekning på ti prosent av arbeidstakernes pensjonsgivende lønn.

ITP-pensjonene kan sikres på tre måter: For det første gjennom pensjonsforsikring i SPP (Svenska Personalpensionskassan), for det andre ved å etablere en pensjonsstiftelse (dette kan sammenlignes med en pensjonskasse), eller for det tredje gjennom avsetning av opptjente rettigheter i foretakets eget regnskap.

Dersom det tredje alternativet velges (avsetninger i foretakets eget regnskap), kreves det at foretaket tegner en kredittforsikring i FPG (Forsikringsselskapet Pensionsgaranti), slik at arbeidstakernes pensjonsrettigheter er sikret mot konkurs. Medlemsforetakene betaler en årlig avgift for garantien, og har til gjengjeld den fordelen at penjonsfondene kan benyttes i finansieringen av foretaket. Per 1. januar 2000 utgjør den årlige avgiften for en kredittforsikring i FPG 0,2 prosent av pensjonsbeløpet.

Svensk næringsliv har i stor utstrekning benyttet seg av alternativet med en kredittforsikring.

12.4.3.5 Privatansatte arbeidstakere innenfor LO-området

Tjenestepensjonssystemet til privatansatte arbeidstakere innenfor det svenske LO-området er regulert i avtalen «Avtalspension SAF-LO». Systemet omfatter om lag en million arbeidstakere.

Pensjonssystemet er fullt ut premiebestemt. Siktemålet med ytelsene fra systemet er at de sammen med ytelsene fra folketrygdsystemet skal gi pensjonisten en alderspensjon på om lag 60 prosent av vedkommendes gjennomsnittslønn. Forutsetningen for at dette målet skal nås, er at vedkommende tar ut pensjon ved fylte 65 år, og har 40 års opptjeningstid i systemet.

Opptjeningen skjer ved at arbeidsgiveren fra arbeidstakerens fylte 22 år hvert år betaler inn en pensjonsavgift på 3,5 prosent av vedkommendes lønn. Pengene plasseres i det pensjonsfondet som arbeidstakeren selv velger.

Størrelsen på den årlige pensjonen er avhengig av størrelsen på den oppsparte kapitalen, den avkastningen som er oppnådd på midlene og lengden på den tiden arbeidstakeren ønsker at pensjonen skal betales ut over.

Pensjonen kan tas ut tidligst fra fylte 55 år. Den kommer i utgangspunktet til utbetaling så lenge arbeidstakeren lever, men det er adgang til å bestemme at den i stedet skal komme til utbetaling i fem eller ti år.

12.4.3.6Pensjonsmessige konsekvenser av å skifte tjenestepensjonsordning

Det fins ikke noe system om overføring av opptjeningstid fra en tjenestepensjonsordning til en annen slik ordning i det svenske tjenestepensjonssystemet. Når en person slutter i en stilling som gir rett til medlemskap i en tjenestepensjonsordning, får vedkommende i stedet på visse vilkår rett til en oppsatt pensjonsrett/fripolise.

Den pensjonsformuen som vedkommende har tjent opp på sluttidspunktet, blir stående i pensjonsordningen, og blir regulert i samsvar med det som er bestemt i ordningens regelverk. Ytelsen kommer til utbetaling fra pensjonsordningens pensjonsalder. Systemet er dermed likt det systemet som gjelder for norske tjenestepensjonsordninger som står utenfor Overføringsavtalen.

12.5 Nordisk konvensjon om samordning av statlig tjenestepensjon

12.5.1 Gjeldende konvensjon

Den nordiske Overføringsavtalen er fra februar 1973. Den ble inngått mellom Danmark, Finland, Sverige og Norge i en tid da de nordiske landene hadde bruttosystemer for sine statlige tjenestepensjonsordninger. Det siste land utbetaler pensjonen for den samlede statlige tjenestetiden i de nordiske landene. Det skjer ingen overføring av oppsparte midler mellom landene. Formålet med avtalen er å lette mulighetene for utveksling av tjenestemenn i Norden. Konvensjonen er tuftet på forutsetningen om godt naboskap.

De økonomiske resultatene av denne ordningen kan bli ganske overraskende. Etter at Danmark og Sverige er gått over til et nettosystem, ser man dette enda klarere enn tidligere. Et eksempel kan vise dette:

I Sverige har man hatt en svært god folkepensjon etter lov av 1962, se punkt 12.4, som gir en ATP (tilleggspensjon) som i prinsippet tilsvarer 60 prosent av pensjonsgivende inntekt i pensjon. Opptjeningstiden er 30 år. I Danmark har man en folkepensjon som ikke er inntektsavhengig. Den gir samme ytelse til alle. Den statlige tjenestepensjonen kompenserer for dette. I Danmark har man et samlet pensjonsnivå omtrent som i Norge.

Hvis man etter 30 års tjeneste i Sverige flytter til Danmark, og avslutter yrkeskarrieren som dansk statstjenestemann, får man dansk folkepensjon og tjenestepensjon, men i tillegg den opptjente ATP fra Sverige fra det tidspunkt rett til denne ytelsen inntrer (65 år).

Samlet pensjon før skatt blir som regel høyere enn tidligere lønn, siden den svenske ATP kan utgjøre inntil 60 prosent av inntekt over grunnbeløpet (basbeloppet).

12.5.2 Forslag til ny nordisk konvensjon

Det foreligger et forslag til en ny nordisk konvensjon basert på prinsippene i forordning 1408/71. Det er ikke behandlet på forpliktende nivå. Forslaget går et par skritt lenger enn 1408/71. Man har *«en felles målsetting om at overgang fra tilsetting med statlig pensjonsrett i et av de nordiske land til slik tilsetting i annet nordisk land ikke skal hindres av pensjonsmessige grunner».* Ut fra dette vil man ivareta enkelte hensyn ved overgang fra statlig tjeneste i et land, til slik tjeneste i et annet nordisk land.

Når rett til alders- eller etterlattepensjon inntrer i det landet tjenestemannen er ansatt, skal den pensjonsberettigede kunne motta samtlige opptjente ytelser fra pensjoneringstidspunktet, dersom arbeidstakeren ønsker det.

Dette innebærer at man fra Norge må utbetale tjenestepensjonen hvis arbeidstakeren skulle få rett til å fratre med straks løpende pensjon fra et annet nordisk land, for eksempel ved fylte 60 år.

Det er på dette punktet avtalen går lengre enn EU's koordineringsregler. En person som har siste tjenesteforhold i Sverige, vil etter forslaget for eksempel kunne ta ut sin norske tjenestepensjon når han senest ved 65 års alder fratrer med svensk alderspensjon. Alternativet hadde vært at man måtte vente til 67 år, da retten til oppsatt alderspensjon inntrer. Reglene om felles pensjonstidspunkt skal bidra til økt mobilitet i statlig tjeneste i Norden.

12.6 EØS-området

12.6.1 Innledning

Hvert land har sine egne regler og sitt eget ytelsesnivå. Alderspensjonen kommer også til utbetaling til ulik tid gjennom de ulike reglene som gjelder for pensjonsalder og aldersgrenser i de forskjellige landene.

EØS-reglene om trygd og pensjon har koordinering som siktemål. Det stilles ingen krav om harmonisering av regelverkene i de ulike landene. Overføringsavtalen representerer et motstykke; en felles beregning og utbetaling krever at pensjonsreglene i stat og kommune er harmoniserte.

Dette gjelder desto mer når man i en del land, blant dem Norge, har rett til to forskjellige pensjoner som er omfattet av koordineringsreglene, en som gjelder for alle som er bosatt i landet, og en som er knyttet til arbeidsforholdet med rett til medlemskap i en lovfestet offentlig tjenestepensjonsordning.

Problemstillingene som gjelder statlige og kommunale pensjonsordninger, vil ofte være sammenfallende, men det er ulikheter. For statstjenestemenn gjelder at man ved å tjenestegjøre i annet europeisk land vil kunne få sine norske tjenestepensjonsrettigheter regulert etter regler på tre nivåer: nasjonale regler, nordiske regler i medhold av Nordisk konvensjon (1973), som er under avvikling og EU's regelverk, særlig Rådsforordning 1408/71. Bestemmelsene om beregning av pensjon er gitt i forordningens kapittel 46.

Forordning 1408/71 bestemte tidligere i artikkel 2 nr. 3 at den bare får anvendelse for offentlige tjenestemenn i den utstrekning tjenestemennene er omfattet av den alminnelige trygdelovgivningen («en medlemsstats lovgivning som denne forordning får anvendelse på»).

De norske lovfestede tjenestepensjonsordninger som er omfattet av EU's koordineringsregler, er såkalte bruttoordninger. Det er ordninger som *kan* komme til utbetaling alene med inntil 66 prosent pensjonsdekning, men som stort sett vil gi supplerende ytelser til folketrygden. Systemet med bruttoordninger er oppstått etter en historisk utvikling hvor staten gav tjenestepensjon til sine ansatte før man fikk alminnelige lovfestede trygdeordninger i Norge. Pensjonsformelen er i sin enkleste form: *pensjonsgrunnlag x 66 % x tjenestetid/30*

Er tjenestetiden redusert, det vil si lavere enn 30 år, avkortes også fradraget.

I lov om Statens Pensjonskasse av 1917 var det tatt inn et forbehold om at pensjonene kunne nedsettes hvis det senere ble opprettet en alminnelig folketrygd. Dette forbeholdet kom til anvendelse fra 1. juli 1959 i forbindelse med innføringen av en alderstrygd som ikke var behovsprøvd. Samtidig ble reglene om innbyrdes koordinering av ytelsene fra alderstrygden, personskadetrygdene og Statens Pensjonskasse samlet i en lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser.

Forordning 1408/71 kan komme til anvendelse både på folketrygdens og på lovfestede tjenestepensjonsordningers ytelser.

12.6.2 Oversikt over EU's koordineringsregler

12.6.2.1 Innledning

EF-traktatens artikkel 48 inneholder bestemmelser om arbeidskraftens frie bevegelse. I St.prp. nr. 100 for 1991-92 Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske fellesskapsområde (EØS), punkt 10.6.5 «Virkninger for ulike typer arbeidskraft», er det uttalt:

> «De undersøkelser som er gjennomført for enkelte faggrupper tyder på at det i dag hovedsakelig er muligheten for å få arbeid, eventuelt bedre betalt jobb, som er den viktigste faktoren for dem som bestemmer seg for å flytte til et annet land. Med frihet til å søke arbeid hvor en ønsker, vil det dermed være etterspørselen etter arbeidskraft som i større grad styrer flyttingene mellom land...»

Arbeidskraftens frie bevegelse forutsetter i henhold til artikkel 48 nr. 2 avskaffelse av en hver forskjellsbehandling begrunnet i nasjonalitet. I henhold til traktatens artikkel 48 nr. 4 gjelder bestemmelsene i artikkelen ved ansettelse i offentlig administrasjon.

Forordning 1408/71 og forordning 574/72 er hjemlet i EU-traktatens artikkel 51 og inkorporert i norsk rett ved forskrift 25. april 1997 nr. 384.

12.6.2.2 Offentlige tjenestemenn

Særlige ordninger for «offentlige tjenestemenn og likestilt personell» har tidligere vært unntatt fra forordningens anvendelsesområde. Med virkning fra 25. oktober 1998 er forordning 1408/71 utvidet til å omfatte også offentlige tjenestemenn. Vedtaket er et kompromiss som lar det være opp til det enkelte land i hvilken utstrekning det skal tas hensyn til tjeneste i andre land. Det tas hensyn til opptjeningsperioder i tilsvarende ordninger. Dette ville innebære at Statens Pensjonskasse koordinerer sine ytelser med andre lands pensjonsordninger for offentlige tjenestemenn.

Det behøver ikke tas hensyn til rettigheter i alminnelige sosiale trygdeordninger. Problemstillingen er at det ikke vil oppfattes som rimelig om for eksempel en dansk arbeidstaker med privat yrkesbakgrunn, etter tilsetting i norsk statstjeneste skulle få bedre rettigheter i Statens Pensjonskasse enn en norsk arbeidstaker med samme yrkesbakgrunn.

Forordningen vil også kunne anvendes for noen andre lovfestede pensjonsordninger, herunder pensjonsordningene for stortingsrepresentanter og

statsråder. Av ordninger som er omfattet av Overføringsavtalen er det, i tillegg til Statens Pensjonskasse, pensjonsordningene for sykepleiere og for apoteketaten som kan få sine ytelser regulert gjennom forordningen.

Reglene vil ikke komme til anvendelse for de tariffestede kommunale pensjonsordningene i avtalesystemet, herunder Felles kommunal pensjonsordning i KLP. Indirekte kan de likevel få en viss betydning, siden avtalen krever harmoniserte regler.

12.6.2.3 Fire grunnprinsipper

Bestemmelsene i forordning 1408/71 bygger på fire hovedprinsipper:

1. Forordningens artikkel 3 fastslår at personer som er omfattet, skal behandles likt - uavhengig av nasjonalitet. Det vil si at andre lands borgere skal ha de samme rettigheter som medlemsstatens borgere *(likebehandlingsprinsippet)*.
2. *Sammenleggingsprinsippet* følger av artikkel 48. I artikkel 48 nr. 1 fastsettes det en minste opptjeningstid (trygdetid eller botid) på ett år. Denne minstegrensen er av betydning for om minstekravet til opptjeningstid er oppfylt. Er tjenesten i et land kortere enn ett år, behøver pensjonsordningen ikke utbetale noen ytelse.
   Ved en anvendelse av prinsippet på lovfestede tjenestepensjonsordninger vil den pensjonsgivende tjenestetiden være avgjørende, jf. for eksempel lov om Statens Pensjonskasse §§ 19 og 20. Tjenestetiden har imidlertid to funksjoner som må holdes fra hverandre:
   «kvalifikasjon»; den kan være av betydning for selve retten til en ytelse, og *«utmåling»;* den kan være av betydning for ytelsens størrelse.
   Det er i første relasjon det skal medregnes tid fra et annet land. Pensjon fra Statens Pensjonskasse kan altså ytes til en person som har ett års tjenestetid fra Norge, ett fra Belgia og ett fra Italia.
   Ved utmålingen av pensjonen tas det bare hensyn til tjenestetid i et annet land når det foreligger perioder som ellers ikke ville være pensjonsgivende noe sted. Størrelsen på ytelsen blir fullt ut regulert i den nasjonale lovgivningen.
3. *Pro rata-prinsippet* fastslår at pensjonene fra de forskjellige medlemslandene skal stå i forhold til den opptjeningstiden arbeidstakeren har hatt i det enkelte land. Regler om dette er gitt i forordnng 1408/71 i artikkel 46 nr. 2.
   Det er gitt fordelingsregler hvoretter det først fastsettes et teoretisk beløp .All opptjeningstid i EU regnes da som pensjonsgivende. Deretter multipliseres dette teoretiske beløpet med faktisk opptjeningstid i medlemslandet og divideres med all opptjeningstid. Dette regnestykket gir den pensjonen arbeidstakeren minst har rett til. Disse reglene vil i begrenset grad komme til anvendelse i Norge. Årsaken til dette er at våre nasjonale regler i alminnelighet vil gi like godt eller bedre resultat, se også forordningens artikkel 46 nr. 3. Det følger av denne bestemmelse og artikkel 46 nr. 1 at når en person har rett til pensjon både etter nasjonal lovgivning og EØS-reglene, skal pensjonen beregnes etter de reglene som gir den høyeste ytelsen.
4. *Eksportabilitetsprinsippet* fastslår, når det gjelder kontantytelser, at et

beløp som tilsvarer den pensjonen som er tjent opp, skal sendes til pensjonisten i det medlemslandet vedkommende bor. Prinsippet følger av EØS-avtalen artikkel 29 bokstav a.

For ytelser til barn er det Rådsforordning 1408/71 kapittel 8, og Rådsforordning 574/72 kapittel 8 som regulerer utbetalingen. Her har utgangspunktet vært at siste bostedsland står for den samlede utbetalingen av ytelser.

12.6.2.4 Rett til alderspensjon etter 85-årsregelen

Lov om Statens Pensjonskasse bestemmer i § 21 andre ledd at man kan ta ut alderspensjon inntil tre år før aldersgrensen når alder og tjenestetid til sammen utgjør minst 85 år. Regelen er bare av betydning for visse grupper tjenestemenn med lave aldersgrenser, for eksempel i politiet og forsvaret. Det vil følge av prinsippet i artikkel 45 nr. 1 at man ved avgjørelsen av om 85-årskravet er oppfylt, skal legge til tjenesteperioder av tilsvarende art i andre land.

12.6.3 Området for anvendelse av forordning 1408/71 på norske offentlige tjenestepensjonsordninger

12.6.3.1 Lovfestede pensjonsordninger for bestemte yrkesgrupper

Norge har hittil meddelt at følgende lovfestede tjenestepensjonsordninger går inn under forordningens anvendelsesområde:
- Pensjonsordningen for sykepleiere
- Pensjonstrygden for sjømenn
- Pensjonstrygden for fiskere
- Pensjonstrygden for skogsarbeidere (opphevet).

Det er all grunn til å vurdere en utvidelse av denne listen til også å omfatte Pensjonsordningen for apoteketaten (lov 26. juni 1953 nr. 11), som er en lovfestet pensjonsordning for alle ansatte i apotek med videre. Selv om ordningen ikke uttrykkelig er profesjonsbasert, blir den i praksis i høy grad det.

12.6.3.2 Statens Pensjonskasse

Statens Pensjonskasse (lov 28. juli 1949 nr. 26) forsikrer i det vesentlige tjenestemenn ansatt i stat og kommuner. Pensjonskassen har imidlertid også medlemmer utenfor offentlig sektor. Det gjelder;
- private undervisningsinstitusjoner,
- statsaksjeselskaper
- tidligere statlig virksomhet som de senere årene er skilt ut i statsforetak eller andre selskapsformer
- virksomheter innenfor forskningssektoren
- humanitært og kristelig bistandsarbeid.

Enkelte statsforetak, NSB BA og Posten BA, kan sies å ligge i en gråsone i forhold til om virksomheten skal ses på som offentlig. Ansatte i NSB og Posten er tjenestemenn, men de to selskapene er selvstendige rettssubjekter. Virksomhetene ivaretar til dels samfunnsoppgaver av offentlig art, men primært driver de forretningsvirksomhet.

12.6.3.3 Tariffestede pensjoner

Tariffestede pensjonsordninger er ikke omfattet av koordingeringsreglene i forordning 1408/71. De kommunale tariffestede tjenestepensjonsordninger, først og fremst Felles kommunal pensjonsordning i KLP, er omfattet av lovregulering gjennom samordningsloven. Dette rokker ikke ved at de faller utenfor området for 1408/71.

I denne gruppen kommer også de selvstendige kommunale pensjonskasser, blant annet for Oslo kommune, og kommuner som har sin pensjonsforsikring i private forsikringsselskaper. For de sist nevnte gjelder at det er kommunen som har ansvaret for ytelsene fra den offentlige tjenestepensjonsordningen (vedtektene), mens forpliktelsen er gjenforsikret i en forsikringsavtale med forsikringsselskapet.

Medlemmer av offentlige tjenestepensjonsordninger har som regel rett til tjenestepensjon først fra fylte 67 år. Allerede fra 62 år kan de fratre med avtalefestet pensjon (AFP *)*. Dette er en tariffestet ytelse som også ligger utenfor området for forordning 1408/71. Etter forordning 1408/71 artikkel 1 bokstav j punkt i, kan Norge velge å oppheve denne begrensningen når den lovfestede pensjonsordningen er omfattet av forordningen.

Det kunne i så fall være nærliggende å gjøre dette for AFP etter fylte 65 år. Denne ytelsen beregnes og utbetales i hovedsak som en tjenestepensjon. AFP etter 65 år er omfattet av den nasjonale Overføringsavtalen.

12.6.4 Forholdet mellom europeisk koordinering og norsk samordning

Det er flere likhetspunkter, men enda flere forskjeller mellom koordineringsreglene i 1408/71 og reglene i lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser.

12.6.4.1 Sammenlegging av tjenestetid for å kvalifisere til rett til pensjon

Formålet med EF's koordineringsregler er først og fremst å motvirke diskriminering av arbeidstakere som flytter mellom medlemslandene, og deres etterlatte.

Samordningsloven har en regel som har et tilsvarende formål. I § 6 er det bestemt at en person som ikke oppfyller kravene til minste pensjonsgivende tjenestetid, likevel skal ha rett til alderspensjon på visse vilkår hvis man har vært medlem av en annen tjenestepensjonsordning som er omfattet av loven.

12.6.4.2 Begrensning av samlet pensjon

Samordningslovens formål er primært å gi regler som begrenser de samlede ytelsene fra flere pensjonsordninger. Loven ble innført samtidig med at man fra 1. januar 1959 fikk en alminnelig ikke behovsprøvd alderstrygd - en alderstrygd som ble utbetalt til alle på like vilkår. Til pensjonister som samtidig mottok tjenestepensjon og personskadetrygd, ble det da nødvendig å redusere (samordne) disse pensjonene for at det samlede pensjonsnivået ikke skulle stige.

Forordning 1408/71 setter ikke noen slik form for begrensning på de samlede ytelsene som kommer til utbetaling fra flere pensjonsordninger.

12.6.4.3 Hvilke ordninger som er omfattet

Samordningsloven regulerer forholdene innenfor et område som, til tross for sin kompleksitet, er klart definert. Man kjenner til en hver tid hvilke pensjonsordninger som er omfattet av lovens regler, og har mulighet for konkret å få oversikt over konsekvensene av samordningslovens regler.

På europeisk nivå har man hatt den samme ambisjon. Hvert medlemsland skal gi en oversikt over hvilke pensjonsordninger som er omfattet av forordningen.

12.6.4.4 Betydningen av at rettighetene er tjent opp og utbetales samtidig

De nasjonale samordningsreglene regulerer primært forholdet mellom ytelser som er tjent opp til samme tid. I lov om Statens Pensjonskasse § 6 er det satt som vilkår for å være medlem av Pensjonskassen at man samtidig er trygdet etter folketrygdloven, og betaler folketrygdavgift for de samme inntekter som ligger til grunn for pensjonsopptjeningen i Pensjonskassen. Det gjøres likevel også fradrag i statspensjonen for folketrygdytelser som er tjent opp til annen tid enn tjenestepensjonen.

Folketrygd og tjenestepensjon tjenes opp samtidig, men to tjenestepensjoner vanligvis suksessivt. Formålet med de europeiske koordineringsreglene er primært å regulere forholdet mellom ytelser som er tjent opp til forskjellig tid. I praksis vil man vanligvis ikke være omfattet av flere lands pensjonsordninger i samme tidsrom. Forordningens artikkel 13 nr. 1 første punktum bestemmer at: *«Med forbehold for artikkel 14 c skal personer som denne forordning får anvendelse på, bare omfattes av en medlemsstats lovgivning.»* Etter artikkel 13 nr. 2 bokstav d skal *«offentlige tjenestemenn og personer likestilt med slike omfattes av lovgivningen i den medlemsstat hvis administrasjon de arbeider for».* Koordineringsreglene er dermed etter sin ordlyd til hinder for at arbeidstakere kan være dekket av et lands lovfestede tjenestepensjonsordning og et annet lands sosialtrygd.

Siden det er på utbetalingstidspunktet koordineringen skjer, er det vesentlig i hvilket tidsrom ytelsen kommer til utbetaling. Det er altså et likhetstrekk mellom reglene i forordning 1408/71 og samordningsloven at ytelsene må kunne komme til utbetaling samtidig for at det skal skje en koordinering eller samordning.

12.6.5 Oppsummering

I innledningen til forordning 1408/71 er det uttalt at:

> «Det er nødvendig å respektere de nasjonale lovgivningers egenart og utelukkende utforme et koordineringssystem».

Det er lagt til grunn at når sammenlegging av tjenestetid er av betydning for selve retten til pensjon, skal man også ta hensyn til tjenestetid i et annet land, som om tjenesten eller oppholdet hadde funnet sted i samme land. I realiteten går man altså noe lenger enn å gi rene koordinerings- eller samordningsregler. Tjenesten i et annet land er av direkte betydning for pensjonsretten.

Hvilken betydning forordning 1408/71 vil ha for offentlige tjenestepensjoner, avhenger av flere forhold.

Omfanget av det offentliges del av arbeidslivet er ikke lenger gitt. Statlig forretningsdrift blir i mange land skilt ut og privatisert. Forordningen gjelder for lovfestede ordninger. I Norge er de kommunale pensjonsordninger ikke lovfestet, og dermed ikke omfattet. Både den måten offentlig tjeneste organiseres på, og den måten man velger å organisere de særlige offentlige tjenestepensjonsordningene på, kan isolert sett føre til at prinsippene i forordning 1408/71 får redusert betydning.

Uavhengig av hvilken direkte betydning reglene i forordningen har, er det grunn til å anta at de, etter at de er gjort gjeldende for offentlige tjenestemenn, vil bli tillagt betydelig vekt ved utformingen av nasjonale regler i de nordiske landene. Man vil formodentlig være lojal mot såvel prinsippene i EU-traktatens artikkel 48 og 51, som mot de spesielle reglene i forordning 1408/71.

For Norges vedkommende fører Overføringsavtalen som Statens Pensjonskasse har inngått med kommunale pensjonsordninger til at regler som gjelder i staten, i betydelig grad vil bli innført også i de kommunale ordningene. Det nasjonale avtalesystemet er basert på likeverdighet. Dette systemet bør likevel kunne opprettholdes selv om kommunale tariffestede pensjonsordninger ikke er omfattet av forordning 1408/71.

Hvilke avgrensningsproblemer som kan oppstå, vil avhenge av avtalepartenes håndtering av spørsmålene. Det er en særlig utfordring at så vel straks løpende som oppsatte ytelser er ytelsesdefinerte i de offentlige tjenestepensjonsordningene i Norge.

Det er grunn til å tro at det generelt sett vil skje en utvikling i retning av harmonisering av en del vilkår for rett til pensjon, for eksempel ved uførhet, men dette kan ta tid. Uansett vil man ha ulike pensjonssystemer i EU i overskuelig framtid.

Hva som ville hatt stor betydning, og kunne ha bidratt til økt mobilitet over landegrensene, skulle bli en koordinering av tidspunktet for rett til pensjon, slik at siste arbeidsforhold var avgjørende for når man skulle få rett til pensjon. De relativt store variasjoner mellom landene med hensyn til pensjoneringsalder, gjør at dette er et viktig punkt.

Del III
Hovedspørsmål i utvalgets arbeid

Kapittel 13
Mobilitet i det offentlige arbeidsmarkedet

13.1 Innledning

I denne del tre av utredningen diskuterer utvalget enkelte temaer som er viktige for utvalgets vurderinger. Et av disse temaer er om arbeidsmarkedet kan sies å være delt i en offentlig og en privat del. Dette er diskutert i kapittel 13.9.

Overføringsavtalen ble etablert i 1972, blant annet fordi man ønsket at pensjonsordningene ikke skulle utgjøre noe hinder for personalmobiliteten i et antatt offentlig arbeidsmarked. Avtalen skulle gjøre det mulig for arbeidstakere innenfor dets virkeområde å skifte arbeidsgiver, uten at dette skulle ha negative pensjonsmessige konsekvenser. Derfor ble det prinsipp lagt til grunn at pensjonsmedlemskap hos flere arbeidsgivere ikke skulle medføre avbrudd i opptjening av pensjonsrettigheter. Se nærmere om dette i kapittel 4.

Offentlig sektor er for tiden inne i en ny epoke med strukturelle endringer. Statlige virksomheter blir fristilt i forhold til det statlige bevilgningsreglement, og ofte omdannet til juridisk selvstendige enheter. En parallell utvikling skjer i kommunal sektor der kommunale foretak blir skilt ut fra den kommunale administrasjon for øvrig, og eventuelt «privatisert». Utvalget har lagt til grunn at denne utviklingen vil fortsette i tiden framover.

For vurderingen av behovet for en overføringsavtale har utvalget sett det som viktig å skaffe nærmere klarhet i om det fortsatt kan antas å være «et offentlig arbeidsmarked». Utvalget har derfor ved hjelp fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) fått fram et tallmateriale vedrørende mobiliteten i deler av arbeidsmarkedet, særlig det offentlige. SSB's rapport er innarbeidet i dette kapitlet.

13.2 Undersøkelsen

Basert på status fra arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret (A/A-registeret) per 24. november 1998 og 23. november 1999, har SSB beregnet migrasjoner mellom bedrifter i forskjellige sektorer i Norge.

A/A-registeret er Rikstrygdeverkets register over arbeidsgivere og data vedrørende arbeidstakere som er ansatt hos disse arbeidsgiverne. A/A-registeret skal omfatte alle arbeidstakere som forventes å ha et arbeidsforhold som varer mer enn seks dager med en arbeidstid på mer enn tre timer i uken. Vernepliktige, styremedlemmer, valgte ombud og lignende er ikke inkludert.

Registeret inneholder opplysninger om arbeidsforholdets startdato og eventuelle stoppdato, forventet ukentlig arbeidstid og bedriftstilhørighet. En bedrift er i denne sammenhengen definert som en lokalt avgrenset funksjonell enhet med et eget organisasjonsnummer, eventuelt innenfor et foretak. Dette innebærer at et stillingsskifte fra en bedrift til en annen innenfor ett foretak blir registrert, mens et skifte av stilling innenfor den samme bedriften blir ikke registrert og omfattes dermed ikke av undersøkelsen. For eksempel er en

overgang fra Rikstrygdeverket til et trygdekontor et stillingsskifte, mens skifte av stilling innenfor Rikstrygdeverket ikke er det.

Statistisk Sentralbyrå tar visse forbehold om hvor fullstendig innmeldingen til A/A-registeret er. Blant annet konstateres det at tallene for antall lønnstakere i arbeidskraftundersøkelsen (AKU) ligger ca. åtte prosent høyere enn A/A-registerets tall. Dette antas likevel ikke å ha vesentlig betydning for de analyser utvalget har foretatt.

Undersøkelsen er gjennomført ved å utnytte A/A-registerets sektorinndeling av arbeidsmarkedet for derved å gi et bilde av stillingsskifte innenfor sektorer og på tvers av sektorgrenser. Den nærmere beskrivelsen av omfanget av sektorene finnes i SSB-publikasjonen: «Bank- og kredittstatistikk, aktuelle tall» 10/99. De sektorer som er vurdert, er inntatt i tabell 13.1.

Tabell 13.1: Oversikt over sektorinndelingen i undersøkelsen

Sektornavn	SSB's sektorkode	Sektorene omfatter
Stats- og trygdeforvaltningen, statlig forretningsdrift	110 og 610	Statsforvaltningen
Kommuner og fylkeskommuner	510 og 550	Kommuneforvaltning
Statsforetak og statlig eide foretak	630 og 635	«Fristilte statsforetak»
Kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift	660	Virksomheten er en del av kommunen som juridisk person
Selvstendige kommunale foretak	680	«Fristilte» kommunale foretak
Øvrige sektorer		Privat sektor
Ikke arbeidstakere		Ikke sysselsatte, herunder vernepliktige eller selvstendige

Inndelingen er valgt for å kunne observere overganger mellom de sektorene som er antatt relevante for utvalgets arbeid. Overganger til eller fra sektoren «ikke arbeidstakere» er gruppert særskilt for å kunne skille ut arbeidstakere som går inn eller ut av lønnet arbeid. Ved beregninger av overgangsprosenter med videre er således overganger til «ikke sysselsatt» spesifisert i materialet slik at man har kunnet konsentrere seg om stillingsskiftene for dem som fortsetter i yrkeslivet.

Undersøkelsen er basert på å observere hvor en arbeidstaker var ansatt per 24. november 1998 og sammenligne dette med sysselsettingen per 23. november 1999. Et stillingsskifte registreres om arbeidstakeren på det siste tidspunktet er ansatt i en annen bedrift enn i det foregående året. Dette innebærer at endringer ut og inn igjen av den samme bedriften i løpet av året, ikke har kunnet observeres. Det har heller ikke vært mulig ut fra foreliggende data å studere mobiliteten innen spesielle yrkesgrupper.

Det foreligger ikke tilgjengelige data som kan fortelle hvilke sektorer arbeidstakerne har vært sysselsatt tidligere i sitt yrkesliv. Vi kan med andre ord bare belyse de overgangene som har skjedd i denne perioden. Det har

likevel vært mulig å se om personer som i denne perioden fikk en ny stilling, og som kom fra gruppen ikke-arbeidstakere per 24. november 1998, har innehatt en stilling i det foregående året. For å kontrollere om resultatet av denne undersøkelsen forandrer konklusjonene fra den primære undersøkelsen, er det spesielt redegjort for denne SSB-undersøkelsen.

Datagrunnlaget i undersøkelsen er hele Norges yrkesbefolkning. I tabell 13.5, bakerst i kapittelet, vises hvilken sektor arbeidstakere som skifter stilling kommer fra, og hvilken sektor de går til.

Ifølge materialet var 1 916 509 personer sysselsatt per 24. november 1998, og dette tallet økte fram til 23. november 1999 til 1 984 725 personer.

Tallene viser at det er en betydelig mobilitet i yrkesbefolkningen, både til nye arbeidsforhold og inn/ut av arbeidslivet. Det er 432 932 som tiltrer en stilling i denne perioden. Av disse kommer 364 716 fra en annen stilling, mens 68 216 representerer vekst i sysselsettingen. En av årsakene til de høye tallene, er antakelig at permisjoner utover 14 dager registreres som avgang/tilgang i A/A-registeret.

13.3 Undersøkelsens resultat

Utvalget har ønsket å undersøke om arbeidstakere i den offentlige og halvoffentlige sektoren har en tilbøyelighet til å velge en ny stilling i den samme sektoren ved stillingsskifte. I tabellene er det derfor for hver av de undersøkte sektorer stilt opp hvor mange av dem som fratrådte sin stilling i perioden, som gikk inn i en ny stilling i den samme sektoren.

Tabell 13.2 viser:

Kolonne 2: Hvor mange av de arbeidstakerne som skiftet stilling i perioden 24. november 1998 til 23. november 1999, som fortsatte i den samme sektoren.

Kolonne 3: Hvor stor andel dette utgjorde av alle som skiftet stilling i sektoren.

Kolonne 4 Denne sektorens andel av sysselsettingen i Norge.

Det framgår for eksempel at av dem som sluttet i statsforvaltningen i perioden, gikk 6 841 personer til en ny stilling i statsforvaltningen. Disse 6 841 personer utgjorde 54.4 prosent av alle som fratrådte i statsforvaltningen.

Tabell 13.2: Oversikt over hvor stor andel av de sysselsatte som fortsatte i den samme sektoren ved et stillingsskifte

	Fortsetter i den samme sektor		Sektorens andel
	Antall personer	Andel av sektorens fratrådte	av sysselsettingen
Statsforvaltning	6 841	54,4 prosent	8,0 prosent
Kommuneforvaltning	30 279	76,1 prosent	24,1 prosent
Statlige foretak	3 185	47,7 prosent	4,7 prosent
Kommunal forretnings-drift	32	3,7 prosent	0,3 prosent
Kommunale foretak	1 599	59,1 prosent	1,4 prosent

Tabell 13.2: Oversikt over hvor stor andel av de sysselsatte som fortsatte i den samme sektoren ved et stillingsskifte

	Fortsetter i den samme sektor		Sektorens andel
	Antall personer	Andel av sektorens fratrådte	av sysselsettingen
Øvrige (privat) sektorer	110 110	85,2 prosent	61,5 prosent

Tabell 13.2 viser for hver av de vurderte sektorene hvor stor andel av de arbeidstakerne som skiftet stilling, som fortsatte i den samme sektoren. Dersom stillingsskifter skjer uten særskilte preferanser fra arbeidstakernes side om valg av sektor, burde andelen som fortsetter i den samme sektoren, omtrent tilsvare sektorens andel av sysselsettingen.

Som man ser av tabell 13.1 er dette langt fra tilfellet. Mens statsforvaltningen utgjør bare 8 prosent av sysselsettingen, går 54 prosent av dem som slutter i denne sektoren til en ny stilling i statsforvaltningen. Tilsvarende utgjør kommuneforvaltningen 24 prosent av sysselsetingen, mens 76 prosent av dem som slutter i denne sektor går til en ny stilling i kommuneforvaltningen. Av tabellen synes det derfor å framgå at arbeidstakere har en sterk tilbøyelighet til å fortsette i den samme sektoren av ervervslivet som de tidligere arbeidet i.

Den eneste sektoren hvor dette forholdet synes å være annerledes, er sektoren «kommunal forretningsdrift» hvor bare 3,7 prosent av arbeidstakerne fortsatte i den samme sektoren ved skifte av stilling. Det kan være grunn til å anta at dette kommer av at kommunal forretningsdrift er en svært liten sektor som bare beskjeftiger 0.3 prosent av de sysselsatte, og at arbeidstilbudene i den samme sektoren følgelig er få.

For å undersøke denne antakelsen og samtidig studere stillingsskifter mellom de forskjellige sektorer som ligger i det offentlige området, har utvalget utvidet undersøkelsen til å se på overganger mellom antatt nærliggende sektorer. I tabell 13.3 nedenfor har utvalget på grunnlag av SSB's data beregnet hvor mange prosent av arbeidstakerne som fortsetter i den samme eller i antatt nærliggende sektor.

Tabell 13.3: Andel av arbeidsstyrken som ved stillingskifte fortsatte i den samme eller i nærliggende sektor

Sammenholdte sektorer	Sektorkoder	Antall som fortsetter i de nevnte sektorer	Andel av dem som skifter stilling som fortsetter i de nevnte sektorer	Sektorenes andel av sysselsettingen
Statsforvaltning og statsforetak	110, 610, 630 og 635	11 326	58,8 prosent	12,7 prosent
Hele kommunesektoren	510, 550, 660 og 680	31 313	72,2 prosent	25,8 prosent
Statlig og kommunal forvaltning	110, 510, 550 og 610	40 245	76,9 prosent	32,1 prosent

Tabell 13.3: Andel av arbeidsstyrken som ved stillingskifte fortsatte i den samme eller i nærliggende sektor

Sammenholdte sektorer	Sektorkoder	Antall som fortsetter i de nevnte sektorer	Andel av dem som skifter stilling som fortsetter i de nevnte sektorer	Sektorenes andel av sysselsettingen
All statlig og kommunal virksomhet	110, 510, 550, 610, 630, 660 og 680	48 144	76,9 prosent	38,5 prosent

Tabell 13.3 viser hvor stor andel av arbeidsstyrken som ved stillingsskifte fortsatte i den samme eller i nærliggende sektor.

Tallene synes å indikere at ca. $^{3}_{4}$ av alle sysselsatte i statlig eller kommunalt arbeid går over i en annen stilling i en av de samme sektorer når de skifter stilling. Dette tallet ligger vesentlig over de nevnte sektorers andel av sysselsettingen. Dette synes å være en bekreftelse på at det fortsatt er et særskilt arbeidsmarked for det som kan betegnes som den hel- og halvoffentlige sektor.

Som nevnt ovenfor, har SSB også tatt fram tall for gruppen av arbeidstakere som kom inn i arbeidslivet i undersøkelsesåret og som kom fra gruppen «ikke arbeidstakere». Denne gruppen utgjorde vel 240 000 personer. Av disse hadde ca. 92 000 personer hatt et arbeidsforhold i løpet av det foregående året, det vil si året 24. november 1997 til 23. november 1998. Det er altså en vesentlig økning i datamaterialet.

I tabell 13.4 nedenfor er disse 92 000 personene plassert som fratrådte i den sektoren de var registrert i under det foregående året. Tabell 13.4 er ellers satt opp som tabell 13.2.

Tabell 13.4: Oversikt over hvor stor andel av de sysselsatte som fortsatte i den samme sektoren ved stillingsskifte, inkludert personer som ikke var sysselsatt per 24. november 1998

Sektor	Antall som fortsetter i de samme sektorer ved stillingsskifte	Andel av dem som skifter stilling som fortsetter i de samme sektorer	Tilsvarende tall i tabell 13.2 hvor kun stillingsskifter i året er tatt med
Stat	10 768	56,1 prosent	54,4 prosent
Kommune	45 549	72,8 prosent	76,1 prosent
Statlige foretak	4 319	44,5 prosent	47,7 prosent
Kommunal forretningsdrift	84	8,1 prosent	3,7 prosent
Kommunale foretak	1 966	55,0 prosent	59,1 prosent
Øvrige sektorer	160 940	85,7 prosent	85,2 prosent

Tabell 13.4 viser at også når man utvider analysen ved å trekke inn ansettelsesforhold i året før undersøkelsesåret for dem som ikke var i arbeid per 24. november 1998, får man forholdstall omtrent som i tabell 13.2. Tendensen til

å fortsette i den samme sektoren av ervervslivet er like sterk. Ved et stillingsskifte har offentlig ansatte en tilbøyelighet til å fortsette i en offentlig stilling, mens privat ansatte søker ny ansettelse i privat sektor.

13.4 Oppsummering og diskusjon

I datagrunnlaget for undersøkelsen skilles det som nevnt tidligere ikke mellom fratreden på grunn av reelt stillingsskifte og fratreden på grunn av permisjoner ned til 14 dagers varighet. Dette innebærer for eksempel at ordinære fødselspermisjoner betraktes som en fratreden. SSB har i dag ikke nærmere tall som beskriver forholdet mellom fratreden på grunn av permisjoner og øvrige fratredelser. Byrået antar imidlertid at permisjonene ikke er noen dominerende gruppe.

Begrensningen i datamaterialet svekker utsagnskraften i tallene noe. Utvalget har likevel sett tallene som såvidt klare at man i det videre arbeidet har lagt til grunn at arbeidsmarkedet fortsatt synes å være delt i en offentlig og en privat del. Dette innebærer at privatansatte ved stillingsskifte har en tilbøyelighet å gå til en annen privat arbeidsgiver, mens offentlig ansatte velger en ny offentlig arbeidsgiver.

Utvalget antar at de stabile pensjonsforholdene er en av grunnene til at arbeidskraften i offentlig sektor fortsatt synes å velge offentlig sektor ved stillingsskifte. For utvalgets arbeid vil dette bety at pensjonssystemene ikke bør være til hinder for en omstrukturering av offentlig sektor som er ønskelig ut fra øvrige målsetninger for samfunnsutviklingen. Overføringsavtalen er en ordning som sikrer pensjonsrettighetene når offentlig sektor reorganiseres innenfor avtalens virkeområde.

Tabell 13.5: Avgangs- og tilgangsmatrise 4. kvartal 1998 til 4. kvartal 1999.

				Staten	Kommunene	Statsforetak	Kommunal forr. drift	Kommunale foretak	Øvrige sektorer	Ikke arb.takere	Sum
			Arb.tak. per 23.11.99:	156685	484010	92109	5881	27593	12184477		19847255
Sektor	Arb.tak. pr 24.11.98:	Andel av sysselsett.		Antall personer som begynte i en av disse sektorer i året 11.98 - 11.99							
Statsforvaltn.og statlig forr.drift	1526 99	8,0 %	Antall	6841	1492	800	27	53	3357	10677	23247
Kommunene	4622 22	24,1%	personer	1633	30279	259	68	179	7350	35515	75283
Statsforetak	8946 0	4,7 %	som sluttet	500	304	3185	15	50	2629	6050	12733
Kommunal forretn. drift	6369	0,3 %	i en av	17	56	11	32	511	245	414	1286
Kommunale foretak	2679 9	1,4 %	disse	51	123	44	15	1599	875	1884	4591
Øvrige sektorer (privat)	1178 960	61,5%	sektorer	3705	10585	3749	206	862	1101 10	1183 59	2475 76
Ikke arbeidstakere			i året:	14486	54232	7334	435	2131	1624 97		2411 15
Sum	1916 509	100,0 %		27233	97071	15382	798	5385	2870 63	1728 99	6058 31

Kapittel 14
Problemstillinger i tilknytning til konkurranse

14.1 Innledning

I henhold til mandatet skal utvalget ved utarbeidelsen av kriterier for tilknytning til Overføringsavtalen legge særlig vekt på konkurransemessige forhold. Et spørsmålet er om Overføringsavtalen innebærer at foretak eller virksomheter blir avskåret fra å tegne pensjonsforsikring der de selv ønsker.

En annen måte å se denne problemstilling på, er om Overføringsavtalen begrenser antallet pensjonsleverandører som kan tilby pensjonsprodukter til foretak eller virksomheter som er omfattet av avtalen, og at avtalen dermed medvirker til at konkurransen på pensjonsmarkedet svekkes.

14.2 Tolkning av mandatet vedrørende konkurransemessige forhold

Utvalget viser til at «konkurransemessige forhold» i tilknytning til den delen av pensjonsmarkedet som utvalget har sett på, kan innebære flere relevante problemstillinger. Utvalget har imidlertid funnet det rimelig å tolke mandatet slik at spørsmålet av primær interesse er hvem som ut i fra hensynet til effektiv ressursbruk bør kunne forvalte kollektive pensjonsforsikringer i virksomheter som er tilsluttet eller ønsker tilslutning til Overføringsavtalen.

Det legges til grunn at konkurranse er et egnet virkemiddel til å bedre ressursbruken i markedet, jf. også konkurranselovens formålsparagraf. Økt konkurranse vil på denne måten kunne bidra til å redusere arbeidsgivers kostnader med pensjonsordningen uten at de ansattes rettigheter reduseres. Dette innebærer at hovedtema for drøftelsen er Overføringsavtalens eventuelle virkninger på konkurransen i markedet for offentlige kollektive pensjonsforsikringer i Norge. På *tilbudssiden*i dette markedet inngår Statens Pensjonskasse, pensjonskasser og livsforsikringsselskaper med rett til å tegne livsforsikring i Norge.

I tillegg ser utvalget at det i denne forbindelse også kunne være av interesse å drøfte konkurransesituasjonen mellom private og offentlige foretak som følge av ulikt regel- og avtaleverk på pensjonsområdet. En slik fremgangsmåte vil kunne gi et grunnlag for å vurdere Overføringsavtalens konkurransemessige virkninger på *etterspørselssiden*i markedet for kollektive pensjonsforsikringer:

Private foretak med kollektiv pensjonsordning med skattefordel kommer inn under lov om foretakspensjon av 24. mars 2000 nr. 16, mens offentlige foretak normalt har et pensjonsregelverk etter mønster av lov om Statens Pensjonskasse. Ansatte i offentlig virksomhet er som hovedregel medlemmer i pensjonsordninger som er tilsluttet Overføringsavtalen.

En vurdering av de konkurransemessige virkningene på etterspørselssiden i pensjonsmarkedet som følge av ulikt pensjonsregel- og avtaleverk,

reiser flere problemstillinger. Det må blant annet tas hensyn til at pensjonsordninger i private foretak er frivillige ordninger med relativ stor fleksibilitet med hensyn til utforming. Det er heller ikke åpenbart hvilket marked, bedriftenes produktmarked eller markedet for innsatsfaktorer (arbeidskraft), en slik drøftelse bør knyttes til. Videre kommer problemstillinger i forbindelse med skatt, herunder fritak for skatteplikt, inn. Regelsettene for henholdsvis private og offentlige pensjonsordninger vil side om side innebære både fordeler og ulemper sett fra foretakenes og de ansattes side.

Utvalget mener at det vil være problematisk å avgjøre hvilke konkurransemessige fordeler det innebærer for et foretak å være underlagt det ene eller det andre pensjonsregelverk, når en ser problemstillingen både i relasjon til bedriftens produktmarked og den delen av arbeidsmarkedet som bedriften opererer i. Det vil videre være ytterligere kompliserende å vurdere hvordan Overføringsavtalen isolert sett virker inn på konkurransen mellom private og offentlige foretak. Utvalget har derfor valgt ikke å drøfte Overføringsavtalens eventuelle konkurransemessige virkninger på etterspørselssiden i det kollektive pensjonsforsikringsmarkedet.

Selv om utvalget i henhold til mandatet først og fremst skal vurdere konkurransespørsmål som oppstår i «kjølvannet» av Overføringsavtalen, har man funnet det nødvendig å se denne problemstillingen i et perspektiv hvor også andre mulige konkurranseregulerende forhold i markedet for offentlige kollektive pensjonsforsikringer trekkes inn. Dette gjøres blant annet for bedre å kunne skille konkurranseregulerende forhold som skyldes avtalen fra andre reguleringer i markedet. Utvalget har imidlertid nøyd seg med kort å påpeke de konkurransereguleringer som utvalget anser som de viktigste, uten direkte å ta hensyn til disse i sine drøftelser og anbefalinger om alternative modeller for Overføringsavtalen.

14.3 Gjennomgang av konkurranserettslige regler

14.3.1 Innledning

Utvalget gjennomgår i dette kapitlet sentrale bestemmelser innenfor konkurranseretten. Dette innebærer foruten den norske konkurranseloven (lov 11. juni 1993 nr. 65), en gjennomgang av konkurransereglene i EØS-avtalens artikkel 53 og 54.

14.3.2 Konkurranseloven av 11. juni 1993 nr. 65

Konkurranselovens formålsparagraf (§ 1-1) lyder:

> «Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.»

Konkurranseloven bygger på en kombinasjon av forbud mot de handlinger eller adferd som ut fra teori og praksis anses om mest skadelig, og hjemmel til å gripe inn mot og forby lovlige handlinger og adferd som etter en konkret vurdering anses skadelig for konkurransen, i strid med lovens formål.

Loven omfatter ervervsvirksomhet av enhver art, uten hensyn til hva slags varer eller tjenester virksomheten gjelder, og uansett om den er privat eller drives av stat eller kommune (jf. § 1-3 første ledd). Et viktig unntak følger imi-

dlertid av § 1-3 andre ledd hvor det heter at loven ikke gjelder for lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste hos andre. Hva som regnes som ervervsvirksomhet, framgår for øvrig av § 1-2.

Ved lovrevisjon våren 2000 er det med virkning fra 1. mai 2000 tatt inn en ny § 1-7 om at lovens forbud ikke skal komme til anvendelse på samarbeid som er omfattet av et gruppeunntak eller individuelt unntak etter EØS-avtalen artikkel 53 nr 3. Bestemmelsen kodifiserer Konkurransetilsynets praksis.

Etter § 2-1 består konkurransemyndighetene av Kongen, departementet (Arbeids- og administrasjonsdepartementet) og Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynet er det utøvende organet i konkurransepolitikken, og har blant annet håndhevingsansvaret for konkurranseloven.

Lovens § 2-2 angir konkurransemyndighetenes oppgaver. Som kanskje særlig relevant i denne sammenhengen nevnes paragrafens bokstav d, som pålegger tilsynet å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter.

Konkurransemyndighetene har imidlertid ikke egne virkemidler i form av forbud, inngrepshjemler og påbud overfor offentlige reguleringer, og dette arbeidet må derfor skje i nært samarbeid med vedkommende fagmyndighet.

Konkurranseloven inneholder tre forbud: Den forbyr samarbeid om påvirkning av priser, avanser og rabatter i § 3-1, samarbeid om anbud i § 3-2 og markedsdeling i § 3-3. I § 3-4 forbys sammenslutninger å fastsette eller oppfordre til reguleringer som er forbudt i eller i medhold av konkurranseloven. Etter lovrevisjonen våren 2000, omfatter forbudet i § 3-1 andre ledd og unntaket fra forbudet i fjerde ledd også leverandører av tjenester.

Det er imidlertid gitt flere unntak fra lovens forbudsbestemmelser i §§ 3-5 til 3-8. Det kan gjøres unntak for prosjektsamarbeid, eier- og konsernsamarbeid, patent- og mønsterlisensavtaler og samarbeid om omsetning av jordbruks-, skogbruks- og fiskeriprodukter.

Videre åpner loven i § 3-9 for at det kan gis dispensasjon fra lovens forbud dersom:

1. konkurranseregulerингen innebærer at konkurransen i vedkommende marked forsterkes,
2. det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen,
3. konkurranseregulerингen har liten konkurransemessig betydning,
4. det foreligger særlige hensyn.

Konkurranseloven inneholder i § 3-10 hjemmel til å gripe inn mot konkurranseskadelig adferd. Bestemmelsens første ledd lyder:

> «Konkurransetilsynet kan gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1.
>
> Første ledd omfatter blant annet vilkår, avtaler og handlinger som kan:
>
> 1. opprettholde eller styrke en dominerende stilling i et marked ved hjelp av konkurransehemmende metoder, eller
> 2. begrense kunders valg, fordyre produksjon, distribusjon eller omsetning, stenge konkurrenter ute eller nekte forretningsforbin-

delse eller medlemskap i sammenslutninger.»

Lovens § 3-11 gir Konkurransetilsynet hjemmel til å gripe inn mot bedriftserverv, dersom tilsynet finner at vedkommende erverv vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1. Vedtak kan gå ut på å nedlegge forbud eller gi påbud, samt gi tillatelse på vilkår.

Tilsynet kan gripe inn mot bedriftserverv innen seks måneder etter at det er inngått endelig avtale om ervervet. Dersom særlige hensyn tilsier det, kan tilsynet gjøre inngrep innen ett år fra samme tidspunkt.

Etter ovennevnte lovendring kan Konkurransetilsynet midlertidig forby gjennomføringen av et bedriftserverv og treffe andre midlertidige tiltak som anses nødvendig inntil tilsynet endelig har vurdert ervervet. Bakgrunnen for denne hjemmelen er at praksis har vist at mens tilsynet vurderer inngrep mot et bedriftserverv etter konkurranseloven § 3-11, kan partene i ervervet integrere de involverte bedriftene på en slik måte at det er vanskelig eller umulig for tilsynet å gripe inn mot ervervet på en effektiv måte.

Konkurranseloven bærer preg av at det er en kombinasjon av juridiske og økonomiske vurderinger som må legges til grunn i det enkelte tilfellet. Ved behandling av dispensasjoner fra lovens forbud og ved gjennomføring av inngrep, må det legges en stor grad av skjønn til grunn for avgjørelsene.

14.3.3 EØS-avtalens konkurranseregler

Konkurransereglene i EØS skal anvendes på konkurransebegrensninger som kan påvirke samhandelen mellom statene i EØS-området. I tillegg kan foretakssammenslutninger som skaper eller forsterker en dominerende stilling, erklæres uforenlig med EØS-avtalen.

Konkurransebegrensninger som ikke har virkning på handelen mellom statene i EØS-området, omfattes bare av de nasjonale konkurransereglene. Dette innebærer at foretak må forholde seg både til de nasjonale og internasjonale konkurransereglene.

EØS-avtalens konkurranseregler tilsvarer i det alt vesentlige konkurransereglene i EU-traktaten. Regelverket bygger på et forbudsprinsipp, det vil si at konkurransebegrensninger i utgangspunktet er forbudt. Hovedbestemmelsene framgår av avtalens artikkel 53 og 54.

EØS-avtalens artikkel 53 setter forbud mot konkurransebegrensende avtaler, beslutninger eller samordnet opptreden mellom to eller flere foretak. Som eksempler på slike konkurransebegrensninger nevnes avtaler om prisfastsettelse mellom konkurrerende foretak og avtaler om oppdeling av markeder eller produksjonskvoter. Med hjemmel i artikkel 53 nr. 3 kan det gjøres unntak fra forbudet på individuelt grunnlag eller ved gruppeunntak. Det er også mulig for foretak å få en erklæring fra overvåkningsorganet om at deres aktiviteter ikke omfattes av konkurransereglene (negativ attest). Samarbeid som bare i ubetydelig omfang påvirker handelen mellom landene, vil ikke være omfattet. Dette vil normalt være tilfelle når partene samlet ikke har mer enn 5 prosent av det relevante marked og samlet årsomsetning er under 200 millioner ECU.

Artikkel 54 i EØS-avtalen rammer ett eller flere foretak som utilbørlig utnytter sin dominerende stilling på EØS-markedet eller en vesentlig del av

det. Et foretak kan utnytte sin stilling i markedet på utilbørlig måte ved for eksempel å behandle leverandører forskjellig, ved å nekte levering eller ved å gi lojalitetsrabatter. Forbudet retter seg både mot foretak som selv har en dominerende stilling, og mot foretak som gjennom samarbeid med andre foretak oppnår markedsdominans. Som hovedregel vil et foretak bli ansett som dominerende hvis det har en markedsandel på over 40 prosent. Bestemmelsen rammer utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Det er ikke i seg selv forbudt å ha en dominerende stilling i markedet.

14.4 Om avgrensning av det relevante marked

14.4.1 Generelt om avgrensning av det relevante marked

Markedsmakt er et sentralt begrep ved vurderingen av om det bør gripes inn mot mulig skadelige konkurransereguleringer. Dersom deltakerne i en regulering oppnår markedsmakt, kan resultatet bli økte priser og redusert effektivitet. Deltakernes andel av totalmarkedet gir en viktig indikasjon på grad av markedsmakt, men spørsmålet er hvordan totalmarkedet skal avgrenses.

Avgrensning av totalmarkedet til det som betegnes som det relevante markedet er en sentral oppgave i konkurransepolitisk markedsanalyse, og er et naturlig «første trinn» ved vurderinger av lovens anvendelse på konkrete problemstillinger. Særlig er dette aktuelt i forbindelse med bedriftserverv, jf. lovens § 3-11.

Utgangspunktet ved vurderingen av det relevante markedet er mulighetene for substitusjon på etterspørselssiden, det vil si hvordan etterspørrerne kan beskytte seg mot forsøk på å utøve markedsmakt ved å velge andre tilbydere. Mulighetene for å kjøpe fra andre tilbydere avhenger av hvilke alternative produkter som tilbys, og hvor tilgjengelige disse produktene er. Det relevante marked har derfor en produktmessig og en geografisk dimensjon.

Når det gjelder avgrensning av det relevante *produktet*, tar konkurransemyndighetene utgangspunktet i hvilke substitusjonsmuligheter etterspørrerne har. Litt upresist sagt innebærer dette at en spør seg hvilke produkter det er som «likner» det konkrete produktet som vurderes, i betydningen kan tilfredsstille de samme behov hos kunden og som kunden alternativt kan skaffe seg.

Den *geografiske* dimensjonen bestemmes ut i fra hvor tilgjengelig andre tilbydere av produktet er for kunden. I tradisjonelle varemarkedsanalyser spiller i særlig grad transportkostnader en avgjørende rolle. Selv om det samme produktet tilbys over hele landet (eventuelt internasjonalt), kan transportkostnadenes størrelse tale for at det relevante markedet bør avgrenses til et mindre område, eksempelvis regionalt eller lokalt. I forbindelse med forsikringstjenester vil det i tråd med denne tankegangen være relevant å vurdere eventuelle *geografisk betingede transaksjonskostnader*.

Etterspørrernes substitusjonsmuligheter er spesielt viktig ved avgrensningen av det relevante markedet. Mulige *tilbudssidereaksjoner*, det vil si at tilbydere som ikke hører til det relevante markedet, men som søker å etablere seg i markedet, vil også være et viktig element i en konkurranseanalyse. Mulige tilbudssidereaksjoner vil foruten avkastningsforhold i bransjen, blant

annet avhenge av fysiske og legale etableringsmuligheter og adferden til de etablerte tilbydere. Som et ledd i analysen, vurderer gjerne konkurransemyndighetene hvor sannsynlig det er at en etablering vil finne sted i markedet innen en viss tidsramme.

14.4.2 Nærmere om avgrensning av relevante markeder i livsforsikring

Konkurransetilsynet har i Skrift nr. 3 1998 «Avgrensning av relevante markeder i finansnæringen», inndelt livsforsikringsmarkedet i fire relevante produktmarkeder. Disse markedene er individuell kapitalforsikring, individuell rente- og pensjonsforsikring, kollektiv pensjonsforsikring og gruppelivsforsikring.

Markedet for kollektive pensjonsforsikringer anses derfor som et eget produktmarked innen livsforsikring, og det er dette markedet som i utgangspunktet er av interesse for utvalgets drøftelse. I forbindelse med konkurransemessige analyser er det imidlertid vanlig praksis å foreta en markedsavgrensning i relasjon til det konkrete saksforholdet som vurderes. Videre må en markedsavgrensning stadig oppdateres slik at den best mulig fanger inn den utviklingen som har skjedd i markedet over tid.

Utvalget har i utgangspunktet lagt ovennevnte inndeling til grunn for drøftelse av konkurransemessige forhold ved Overføringsavtalen, men i avgrensningen av markedet spesielt sett hen til «mulighetsområdet» for Overføringsavtalen, det vil si den delen av livsforsikringsmarkedet hvor avtalen gjelder eller kan tenkes å gjelde. Spørsmålet er i den sammenheng hvilke foretak eller virksomheter som kan omfattes av avtalen, og hvilke pensjonsleverandører som kan tilby produkter til disse som er forenlig med avtalen.

Overføringsavtalen stiller spesifikke krav til hvilke egenskaper pensjonsprodukter som kan omfattes av avtalen skal ha, jf. blant annet avsnitt 14.6.4.2 nedenfor. Til en viss grad kan det være enkelte ulikheter mellom produkter som oppfyller avtalens forutsetninger. Utvalget anser imidlertid forskjellene som såvidt små at det er grunnlag for å hevde at virksomheter som ønsker tilslutning til Overføringsavtalen, står uten egentlige valgalternativer når det gjelder pensjonsprodukt. Utvalget har derfor lagt til grunn at det er ett pensjonsprodukt som er forenlig med avtalen.

Når det gjelder den geografiske dimensjonen, viser utvalget til at selv om det er transaksjonskostnader i forbindelse med etablering og administrasjon av en forsikringskontrakt i form av etableringsgebyrer, flyttegebyrer og liknende, er denne type kostnader ikke geografisk betingede i den forstand at kostnadene varierer med den geografiske avstanden mellom forsikringstaker og salgskontor. Med dagens kommunikasjonsteknologi vil det i prinsippet ikke være dyrere å tegne forsikring i et forsikringsselskap med hovedsete i London sammenliknet med et selskap hjemmehørende i Oslo.

Utvalget har på denne bakgrunn lagt til grunn at det relevante markedet bestemmes ut fra hvilke aktører på tilbudssiden i livsforsikringsmarkedet som kan tilby det spesifikke pensjonsproduktet som er forenlig med Overføringsavtalen. Rettspraksis innen EU åpner for å skattediskriminere livsforsikringer som er tegnet i utenlandsk selskap gjennom grenseoverskridende virksomhet (jf. Bachmann-dommen), jf. drøftelsen nedenfor. Utvalget mener på denne bakgrunn at det er naturlig å anse markedet geografisk sett som nasjonalt, med muligheter for «lekkasjer» til det internasjonale markedet.

Når det gjelder tilbudssiden i markedet, har utvalget sett det naturlig å ta utgangspunkt i Statens Pensjonskasse, pensjonskasser og livsforsikringsselskaper med konsesjon til å tegne livsforsikring på det norske markedet. Dette er aktører som i dag tilbyr eller kan tilby pensjonsprodukter til offentlig sektor. Som en følge av EØS-avtalen, vil EØS-selskaper kunne tegne livsforsikringer i det norske markedet gjennom filial eller grenseoverskridende virksomhet. Av ulike grunner som skatteregler, kulturelle forhold - herunder tradisjonsbundne preferanser hos forsikringstakerne, markedets størrelse med mer, har denne adgangen i mindre grad vært benyttet til nå på det kollektive området. Tendensen er imidlertid at det norske livsforsikringsmarkedet i økende grad utsettes for konkurranse fra utenlandske aktører.

Et foretak, eventuelt et konsern, kan selv opprette en pensjonskasse for sine ansatte og på denne måten besørge forvaltningen av sin egen pensjonsordning. Det er i henhold til forsikringsvirksomhetsloven § 1-1 lagt til grunn et krav om at pensjonskassen bare kan omfatte et foretak eller eventuelt flere foretak i samme konsern, eller med en tilsvarende nær tilknytning som foretak i samme konsern har.

For kommunale pensjonskassers vedkommende tillater Kredittilsynet også at pensjonskassene forsikrer kommunalt eide foretak inklusive de som er organisert som aksjeselskaper hvor kommunen eier mer enn 50 prosent av aksjene, samt andre foretak med nær tilknytning til kommunen. Pensjonskasser har derfor i utgangspunktet ingen adgang til å drive generell livsforsikringsvirksomhet på linje med livsforsikringsselskaper.

Pensjonskassenes muligheter til å ta markedsandeler er med andre ord i hovedsak begrenset til den andelen av markedet som kommunens, fylkeskommunens, eventuelt foretakets pensjonsordning representerer. Det vil i utgangspunktet være naturlig å betegne denne form for virksomhet som «egenproduksjon», hvor pensjonskassene ikke er egentlige «aktører» konkurransemessig sett. Pensjonskassene kan imidlertid oppnå en betydelig størrelse, målt etter forvaltningskapital, og kan derfor i enkelte tilfeller hensiktsmessig betraktes som små forsikringsselskaper. Konkrete eksempler på dette er pensjonskassene til Oslo, Bergen og Trondheim, samt Norsk Hydros og Statoils pensjonskasser. Pensjonskassealternativet kan blant annet anses som en effektiv mulighet for forsikringstaker til å beskytte seg mot eventuell bruk av markedsmakt fra aktører på tilbudssiden. En slik etableringsmulighet vil også være et forhold aktørene på tilbudssiden normalt vil ta hensyn til i sin tilpasning.

Utvalget anser det derfor relevant å betrakte tilbudssiden i det offentlige kollektive pensjonsforsikringsmarkedet som bestående av Statens Pensjonskasse, kommunale pensjonskasser og livsforsikringsselskaper (herunder Kommunal Landspensjonskasse, KLP). Utvalget har videre lagt til grunn at etterspørrerne etter denne forsikringstjenesten hovedsakelig vil være statlige virksomheter, statlige fristilte foretak, fylkeskommuner, kommuner og kommunale foretak, herunder fristilte foretak.

Utvalget har sett for seg tre hovedproblemstillinger det må tas stilling til:

1. Om Overføringsavtalen er konkurranseregulerende eller ikke,
2. om avtalen skaper en situasjon med mindre effektiv ressursbruk i markedet enn det ellers ville blitt uten denne,

3. i hvilken grad det kan gjøres tilpasninger med hensyn til adgangen til å tilsluttes avtalen, som fjerner eventuelle konkurranseregulerende forhold og fremmer effektiviteten.

14.5 Forhold av betydning for konkurransen på livsforsikringsmarkedet generelt

14.5.1 Om utviklingen på det norske forsikringsmarkedet

Fram til 1980-årene var det norske forsikringsmarkedet preget av formell og reell kartellvirksomhet, med sammenfallende vilkår og priser for viktige forsikringsprodukter.

De norske Livsforsikringsselskapers Forening, hvor samtlige livselskaper var med, ble oppløst i 1986. I sistnevnte forening drev man et utstrakt samarbeid, noe som blant annet kom til uttrykk gjennom felles søknader til daværende Forsikringsrådet om premietariffer og forsikringsvilkår etter den dagjeldende forsikringsvirksomhetslov § 73. I tillegg var alle selskaper bundet av den såkalte Akkvisisjonsoverenskomsten som sterkt bidro til at selskapene opptrådte tilnærmet ensartet også når det gjaldt salgs- og markedsføringsaktiviteten. Denne overenskomsten ble også opphevet i 1986.

Forsikringsselskapene var på den andre siden underlagt betydelige offentlige reguleringer når det gjaldt kapitalforvaltningen. Både sammensettingen av eiendelsiden og renten på de viktigste plasseringene var regulert av myndighetene i form av avtaler og senere ved bruk av penge- og kredittlovens bestemmelser. Dette varte fram til midten av 1980-årene da den norske penge- og kredittpolitikken ble lagt om, blant annet med den følge at kvoter og reguleringer ble erstattet med forskrifter.

De avtaler og reguleringer som gjaldt for forsikringsnæringen i store deler av etterkrigstiden, var ikke uttrykk for en særlig situasjon for denne næringen. Fravær av reell konkurranse på pris og vilkår var snarere hovedregelen enn unntaket i alle deler av finansnæringen.

I nyere tid har det skjedd endringer i relasjonene mellom forsikringsselskapene. Årsakene til dette finnes både i eksterne og interne forhold. Den antatt viktigste milepæl i den sammenheng var Regjeringens beslutning i 1983 om å oppheve unntaket for forsikring fra forbudet mot prissamarbeid i dagjeldende pris-/konkurransereguleringsforskrifter, samt Prisdirektoratets (fra 1994 Konkurransetilsynets) oppfølging av denne beslutningen.

Forsikringsbransjen har for øvrig fortsatt dispensasjon fra konkurranselovens forbudsbestemmelser til visse avgrensede former for samarbeid. Dette gjelder blant annet helsebedømmelse i livsforsikring, poolordninger for enkelte store og spesielle risikoer (først og fremst naturskade) og kriminalitetsforebygging. Det siste punktet gjelder imidlertid skadeforsikring.

Det var dessuten et hovedmål for forsikringsvirksomhetsloven av 1988 å legge forholdene til rette for økt konkurranse i forsikringsmarkedet. Det vises i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 42 for 1986-87, der Finansdepartementet uttalte følgende om målene for departementets arbeid med Harlemutvalgets lovutkast: *«å ivareta forsikringstakernes interesser gjennom krav til sikring av*

midlene, bedre informasjon om kostnader og oppsparte midler og mer reell konkurranse».

Selskapene har for øvrig videreført et samarbeid innenfor det som nå er Finansnæringens Hovedsorganisasjon. Dagens samarbeid er begrenset til næringspolitisk virksomhet, statistikkproduksjon og andre felter uten konkurransebegrensende effekt.

Etter oppløsningen av det formelle pris- og vilkårssamarbeidet midt på 80-tallet, er det norske forsikringsmarkedet preget av sterkere konkurranse.

14.5.2 Forhold av betydning for reell konkurranse i livsforsikringsnæringen generelt

Ut over de forholdene som er nevnt ovenfor om samarbeid om priser og forsikringsvilkår, vil utvalget i det følgende drøfte andre forhold som vil ha betydning for konkurransen i livsforsikringsmarkedet.

14.5.2.1 Konkurranseparametre i livsforsikring

Det viktigste konkurranseparameteret i livsforsikring er *avkastning*, det vil si hvor stort overskudd som blir tildelt de enkelte forsikringskontraktene hvert år.

Ifølge forsikringsvirksomhetsloven § 8-1 og forsikringsselskapenes godkjente vedtekter skal kundene ha tildelt minimum 65 prosent av det årlige overskuddet. I de fleste selskapene får kundene mer enn 65 prosent av selskapets årlige overskudd. De resterende 35 prosentene skal gå til utbytte, skatt med videre. Selskapets *generelle driftskostnader* (lønn med videre) vil i denne sammenhengen også være et relevant konkurranseparameter.

En livsforsikringspremie består generelt av tre elementer, henholdsvis én risikodel, én kostnadsdel og én sparedel. I forsikring generelt gjenspeiler premien selskapets vurdering av den risiko det overtar i forbindelse med den enkelte forsikringskontrakten og de kostnader som er forbundet med administrasjonen av kontrakten.

I livsforsikring med spareelement inngår også avkastningen av de midler som er akkumulert på kontrakten, som en integrert del av premieberegningsgrunnlaget. Selskapene produserer også resultat (+/-) på risikodelen av premien, som vil være et eget konkurranseparameter.

De forskjellige premieelementenes relative betydning avhenger av kontraktstype. For sparemotiverte livsforsikringer herunder, livrente- og pensjonsforsikringer, vil grunnlagsrenten veie tyngst ved premiefastsettelsen. (Denne kan for nye forsikringskontrakter ikke settes høyere enn tre prosent.) Kostnadselementet spiller en viss rolle for alle kontraktsformer, og bestemmes først og fremst av selskapenes effektivitet når det gjelder markedsføring og forvaltning.

*Service*har tradisjonelt også vært et konkurranseparameter av en viss betydning. Service i bred forstand har for de fleste kunder tradisjonelt vært tungtveiende for valg av forsikringsselskap såvel i privatmarkedet som i næringslivsmarkedet.

Forsikringsselskapenes *produkttilbud* vil også ha betydning for konkurransen. Et produktspekter med liten variasjon for forbrukerne bidrar isolert sett til å svekke konkurransen i markedet.

14.5.2.2Informerte forbrukere

Forsikringsvirksomhetsloven av 1988 og forsikringsavtaleloven av 1989 har bidratt til en betydelig forbedring av informasjonsrutiner og informasjonsmateriale. Skjerpet konkurranse har også bidratt positivt i denne sammenhengen. Samtidig har økt kompleksitet og variasjon i produkter og prisfastsettelse gjort reelle sammenlikninger og valg vanskeligere, slik at behovet for informasjon har økt tilsvarende.

Forsikringstjenester er komplekse i forhold til de fleste andre varer og tjenester. Dette setter grenser for det potensial som i prinsippet er til stede for forenkling av selve informasjonen. En for stor grad av forenkling kan lede til at vesentlig informasjon forsvinner. Videre kan dette bidra til standardisering av produktene, det vil si at produktspekteret oppfattes snevrere sett fra forbrukernes side. En innsnevring av produktspekteret vil, som nevnt, isolert sett bidra til å svekke konkurransen.

14.5.2.3Nyetableringer

Den formelle adgang til å etablere nye forsikringsselskaper kan sies å være styrket ved innføringen av ny lovgivning i 1988. Etter 1911-loven § 74 tredje ledd skulle konsesjon nektes dersom «opprettelsen av selskapet ikke anses overensstemmende med det offentliges eller allmennhetens interesser». I 1988-loven § 2-1 er den tilsvarende formulering at «tillatelse skal gis med mindre det er grunn til å anta at tillatelse på annen måte vil få uheldige virkninger for forsikringstakerne eller grupper av forsikringstakere».

Dagens kriterium er langt mer presist og kvantifiserbart og gir konsesjonsgivende myndighet mindre spillerom for skjønnsmessige vurderinger. Som en følge av implementeringen av EU/EØS-reglene, kan norske myndigheter ikke behandle søknader om tillatelse i henhold til forsikringsvirksomhetsloven § 2-1 ut fra hensynet til markedets økonomiske behov.

De reelle muligheter til å etablere nye forsikringsselskaper er til en viss grad begrenset av de krav loven stiller til ansvarlig kapital. Minstebeløpet for et nytt selskap er 31,8 millioner kroner. Forsikringsselskapene er for øvrig underlagt standardkravene til kapitaldekning i finansieringsvirksomhetsloven. I tillegg gjelder *solvensmarginkravet* som er et særskilt kapitaldekningskrav for forsikringsselskaper. Dagens regelverk innebærer noe mer liberale kapitalkrav for små pensjonskasser enn for større kasser og de ordinære livsforsikringsselskapene. Det vises for øvrig til § 8 i kapitalforvaltningsforskriften.

Etablering av nye forsikringsselskaper av en viss størrelse, ikke minst innenfor livsforsikring, er imidlertid under enhver omstendighet en svært krevende prosess. Det kreves høy og allsidig kompetanse i selskapet og en driftsperiode på flere år før en kan opparbeide en portefølje av noen størrelse. Kapitalkravene vil være ett av mange forhold som spiller inn i forbindelse med etableringsvurderinger.

Nåværende eierbegrensningsregler, hvor hovedregelen er at ingen kan eie mer enn ti prosent av aksjekapitalen i en finansinstitusjon, jf. lov av 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2-2 første ledd, må også antas å virke begrensende på nyetableringer innen forsikringsvirksomhet. Etter samme paragraf andre ledd nr. 9 kan Kongen i særlige til-

felle gjøre unntak fra eierbegrensningen. Det er fulgt en restriktiv praksis ved behandlingen av søknader om unntak etter denne bestemmelsen.

Flere bedrifter, særlig større bedrifter, har sett opprettelsen av egen pensjonskasse som et interessant alternativ til kollektiv pensjonsforsikring i et livsforsikringsselskap. Gjennom den såkalte pensjonskasseforskriften er lov om forsikringsvirksomhet i stor utstrekning gjort gjeldende også for pensjonskasser. Blant annet er pensjonskassene i hovedsak underlagt de samme krav til kapitaldekning og kapitalforvaltning som forsikringsselskapene. De som velger pensjonskasseløsningen oppfatter det likevel slik at de har større frihet i kapitalforvaltningen, og dermed muligheter for høyere avkastning på pensjonsmidlene, enn om de er avhengig av forsikringsselskapets disposisjoner. Samtidig kan foretaket gjennom egen pensjonskasse få bedre kontroll med administrasjonskostnadene. Det er imidlertid ikke uvanlig at det er et livselskap som står for forvaltningen av kassen. Pensjonskassealternativet har etter hvert framstått som en betydelig «konkurrent» til livselskapene i tjenestepensjonsmarkedet. Som beskrevet i kapittel 9, har pensjonskasser en betydelig utbredelse også i kommunal sektor, selv om det ikke er etablert nye kasser gjennom 1990-årene.

14.5.2.4 Fusjoner og konserndannelser

Det vises til reglene om finanskonserner i finansieringsvirksomhetsloven (lov 10. juni 1988 nr. 40) kapittel 2a.

I likhet med skadeforsikring har det også innen livsforsikring de senere år vært en rekke fusjoner. Livsforsikringsselskapet Hygea og Norsk Kollektiv Pensjonskasse AS fusjonerte til Vital Forsikring ASA i 1990. Vital Forsikring ASA er fra 1996 en del av DnB-Konsernet.

UNI og Storebrand fusjonerte under navnet UNI Storebrand i 1991, mens Gjensidige og Forenede liv fusjonerte til Gjensidige i 1995.

Gjensidige Spareforsikring, som inngår i Gjensidige Nor-konsernet, har fusjonert med Nor forsikring til Gjensidige-Nor Livsforsikring.

Vesta Liv inngår i Vestagruppen, som ble solgt av det svenske forsikringsselskapet Skandia til det danske Unibank-konsernet høsten 1999.

Norske Liv eies av Kredittkassen, mens Sparebank 1-gruppen eier Sparebank 1 Livsforsikring (tidligere kalt David). Også Vår Livsforsikring AS (tidligere Samvirke Livsforsikring) er fra og med våren 2000 et heleid datterselskap av Sparebank1-gruppen.

14.5.2.5 Konkurranse fra utlandet

Det felles europeiske forsikringsmarked i EU-/EØS-området trådte i kraft 1. juli 1994.

Kjøp av livs- og pensjonsforsikring er avhengig av langsiktige tillits- og kulturforhold. Norske forsikringsselskaper har over tid bygd opp distribusjonssystemer og kunnskap om norske forsikringstakere som gir betydelige konkurransefordeler. De norske selskapenes beste fortrinn har hittil vært at de har et distribusjonsapparat, noe utenlandske selskaper kun kan få ved kjøp av eksisterende selskap.

Det kreves store investeringer i produktutvikling og systemer for å kunne betjene det norske markedet. Utenlandske selskaper vil (med mindre det er tale om kjøp av et etablert norsk selskap) måtte vurdere disse store investeringene og den manglende lokalkunnskap opp mot det potensial man anser det norske forsikringsmarkedet for å utgjøre. Flere utenlandske selskaper har imidlertid den senere tid gitt Kredittilsynets melding om at de vil etablere filial på det norske markedet. De fleste meldingene så langt gjelder imidlertid etablering av filial for fondsforsikringsselskaper (unit linked).

Gjeldende norske regler om skattefavorisert foretakspensjon stiller krav om at fradragsberettiget forsikring må være tegnet i selskap som er etablert i Norge med fast forretningssted (krav om filialetablering). I likhet med de fleste andre europeiske land vil det ikke bli gitt fradrag i norsk inntektsbeskatning ved tegning av livsforsikring i andre lands selskaper gjennom grenseoverskridende virksomhet. At EU-retten (EØS-reglene) gir grunnlag for å opprettholde bestemmelser i nasjonal lovgivning om dette, må antas å virke negativt på konkurransen i markedet for kollektive pensjonsforsikringer. Likevel kan dette vanselig sies å være en *vesentlig* barriere for utlendingers salg av slike produkter her i Norge.

Tilpasningen til EU-reglene har blant annet betydd at de muligheter til forhåndskontroll av produkter som tidligere lå i det norske regelverket, har bortfalt. Forhåndskontroll ble tidligere praktisert ved at livselskapene hadde plikt til å melde sine premietariffer og forsikringsvilkår senest to måneder før iverksettelsestidspunktet. Produktmeldinger skal nå inngis senest på iverksettelsestidspunktet. Omlegging av regelverket på dette punktet kan tenkes å ha positiv betydning både med hensyn til produktutvikling og konkurranse mellom norske selskaper.

14.5.2.6 Skattereglene

De tidligere skattebestemmelser gav livsforsikringsnæringen klare konkurransefordeler i forhold til annen finansvirksomhet. Skattereformen, som blant annet innebar lavere verdi av skattefradrag, har bidratt til en sterkere konkurranse mellom forsikringssparing og andre spareformer. Adgang til skattefavorisert pensjonssparing i verdipapirfond og bank er eksempler på reguleringsreformer den senere tid som må antas å ha virket positivt på konkurransen i livsforsikringsmarkedet.

For livsforsikring er produktutviklingen i høy grad påvirket av skattebestemmelsene. Store deler av livsforsikringsselskapenes virksomhet er skattefavorisert i den utstrekning de respektive produktene er utformet i samsvar med skatteloven og tilhørende forskrifter. Den forsikringsteknisk beregnede premie for kollektive pensjonsordninger er fradragsberettiget på forsikringstakers (arbeidsgivers) hånd, og det samme er innbetalinger til premie- og pensjonsreguleringsfond innenfor visse grenser.

14.6 Nærmere om konkurransesituasjonen i markedet for offentlige kollektive pensjonsforsikringer

Utvalget skal i det følgende drøfte forhold av særlig betydning for konkurransesituasjonen i den delen av forsikringsmarkedet som omfatter offentlige kollektive pensjonsforsikringer. Først foretas en kort gjennomgang av aktørene på tilbuds- og etterspørselssiden, det vil si pensjonsleverandørene og forsikringstakerne.

14.6.1 Aktørene på tilbudssiden – pensjonsleverandørene

En nærmere redegjørelse for hvilke leverandører som i dag tilbyr kollektive pensjonsforsikringer til offentlig sektor, er gitt i avsnitt 9.4 ovenfor.

14.6.2 Aktørene på etterspørselssiden – pensjonskundene

Det vises her til avsnitt 9.3 for en redegjørelse om pensjonskundene innen markedet for offentlige kollektive pensjonsforsikringer.

Tabell 14.1: Pensjonsforholdene for arbeidstakere i offentlig og halvoffentlig sektor

	Pensjonsvirksomheter				
Arbeidsgiver	SPK	KLP	Kommunale pensjonskasser	Livselskaper	Sum
Staten med videre	140 000				140 000
Kommuner og fylkeskommuner	96 000	250 000	77 000	23 000	446 000
Statsforetak, statsselskaper og organisasjon	50 000			5 000	55 000
Kommunale foretak og organisasjoner		20 000	14 000	12 000	46 000
Sum	286 000	270 000	91 000	40 000	687 000

Tabell 14.1 viser arbeidsgiver- og pensjonstilknytning for arbeidstakere i staten, kommunesektoren og offentlige foretak. Tallene angir antall arbeidstakere det betales premie for. I SPK's tall er Pensjonsordningen for apoteketaten medregnet. I KLP's tall inngår også pensjonsordningene for sykepleiere og for sykehusleger. Tallene gjelder pr. 1. januar 2000.

Tabell 14.1 oppsummerer pensjonsforholdene for arbeidstakere i offentlige og halvoffentlige virksomheter.

Det framgår av tabellen at SPK og KLP er de dominerende aktørene i markedet for offentlige kollektive pensjonsforsikringer målt etter antallet forsikrede (antall ansatte). Til sammen har disse to over 80 prosent av markedet.

Tabell 14.2: Det samlede norske tjenestepensjonsmarkedet

Sektor	Forsikringsfond(mrd)	Andel
Tjenestepensjonsordninger i norske livselskaper, unntatt KLP	135	47 prosent
Private pensjonskasser	52	18 prosent
Kommunal Landspensjonskasse (KLP)	71	25 prosent
Kommunale pensjonskasser	27	9 prosent
Sum	285	100 prosent
SPK har en beregnet pensjonsgjeld på ca 145 milliarder kroner		

Forsikringsmessige avsetninger i norske tjenestepensjonsordninger.
For de private pensjonskassene er forvaltningskapitalen benyttet.
Dette overvurderer deres andel av kapitalen noe.

Tabell 14.2 viser det samlede norske tjenestepensjonsmarkedet (det vil si både privat og offentlig sektor).

Det framgår av tabellen at offentlig sektors andel av fondene, utgjør ca. 33 prosent av hele markedet. Hvis man legger til SPK's beregnede fond, vil andelen som de offentlige tjenestepensjoner utgjør, være 55 prosent av markedet. Det offentlige kollektive pensjonsmarkedet utgjør derfor en betydelig andel av det samlede norske tjenestepensjonsmarkedet.

Størrelsen på dette markedet, målt etter kapitalmengde, må også anses som betydelig i nasjonal målestokk. Dette trekker videre i retning av at det samfunnsmessige effektivitetstapet kan bli stort hvis markedet ikke fungerer tilfredsstillende.

14.6.3 Pensjonsleverandørenes konkurranseflater

Utvalget ser her nærmere på hvilke deler av markedet for offentlige kollektive pensjonsforsikringer de enkelte pensjonsleverandørene kan operere, i betydningen hvilke virksomheter/pensjonskunder de etter gjeldende rettsregler og avtaleverk kan forsikre. I denne sammenheng er det også relevant å se på hvilke deler av SPK's virksomhet som er utsatt for konkurranse.

14.6.3.1 Statens Pensjonskasse

I henhold til pensjonsloven § 5 har SPK monopol med hensyn til pensjonsforsikring til statsansatte: «Arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste med minst 14 arbeidstimer pr. uke er medlemmer av Pensjonskassen». Den særskilte stillingen som SPK er gitt med hensyn til tjenestepensjoner til statlige sektor, må blant annet ses i sammenheng med finansieringssystemet for kassen som i motsetning til andre pensjonsleverandører ikke er fondsbasert, men finansiert over statsbudsjettet.

Konkurransen for Statens Pensjonskasse gjelder derfor i det vesentlige virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter og som har medlem-

skap i SPK. Disse kan velge mellom videreføring av medlemskap i SPK og pensjonsordning i livsforsikringsselskap eller egen pensjonskasse.

Noen virksomheter, særlig innenfor undervisnings- og forskningssektoren, kan også søke Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) om å bli innlemmet i SPK, jf. lov om Statens Pensjonskasse § 5, som med virkning fra 1. januar 2001 legger denne myndigheten til departementet. Retningslinjer for hvilke virksomheter som kan tilbys medlemskap, er gitt i St. meld. nr. 33 for 1993-94.

Som det framgår av tabell 14.1, forsikrer også SPK en rekke ansatte i kommuner og fylkeskommuner - nærmere bestemt i skolesektoren. SPK konkurrerer ikke aktivt i dette markedet. Virksomheter som eventuelt ønsker medlemskap i SPK, må søke Arbeids- og administrasjonsdepartementet om dette. Departementet kan i medhold av SPK-loven § 5 andre ledd treffe vedtak om medlemskap.

14.6.3.2Kommunal Landspensjonskasse (KLP)

KLP er den klart største leverandøren av kollektive pensjonsforsikringer til kommunal sektor. Generelt er det imidlertid slik at en kommune, fylkeskommune eller en virksomhet kan velge mellom ulike leverandører av pensjonsforsikringstjenester. KLP har derfor ingen lovbestemt monopolstilling som leverandør av pensjonsordninger til kommunal sektor, slik som SPK har overfor statlige sektor.

KLP, samt pensjonskasser opprettet av kommuner og fylkeskommuner, kan overta ansvaret for varig regulering av løpende og oppsatte pensjoner, og har således et visst konkurransefortrinn på dette punkt i forhold til øvrige livsforsikringsselskaper og pensjonskasser.

Det finnes imidlertid noen viktige forskjeller mellom de tre ulike valgalternativene som virksomheter innen kommunesektoren har, det vil si egen kasse, KLP eller andre livsforsikringsselskaper. Disse forskjellene er knyttet til graden av overføring av risiko fra forsikringstaker til forsikringsleverandør, graden av deling av risiko med andre enheter, samt graden av ansvar for leverandørens økonomiske stilling. For en nærmere redegjørelse av årsaken til disse forskjellene,vises det til omtalen i kapittel 15 om sikring av offentlige ordninger i livsforsikringsselskaper.

Den endringen som i den senere tid har skjedd i livsforsikringsselskapenes markedsadferd, jf. omtalen av livselskapene nedenfor, har også skjedd i kommunal sektor. Sammen med en generell holdningsendring har økt markedsføring ført til at et stort antall arbeidsgivere (pensjonskunder) innenfor kommunesektoren har funnet det lønnsomt på nytt å vurdere leverandør av tjenestepensjonsordning.

14.6.3.3Andre livselskaper

Alle livsforsikringsselskaper kan i utgangspunktet konkurrere om offentlige kollektive pensjonsordninger, med unntak av ordninger som etter loven ligger i SPK, det vil si pensjonsordninger for statsansatte. Det siste er som nevnt en begrensning som følger av SPK-loven, og ikke forsikringslovgivningen. I livsforsikringsselskaper utenom KLP vil en del av særtrekkene ved offentlige pen-

sjonsordninger måtte finansieres ved engangspremier ved forsikringstilfellets inntreden.

I løpet av 1990-årene har det skjedd en betydelig utvikling innenfor livsforsikringsbransjen. Et kjennetegn ved denne utviklingen er at graden av konkurranse mellom selskapene om den enkelte kollektivkunde har økt meget kraftig fra en situasjon der det var sjelden at et selskap forsøkte å overta andre selskapers kunder, til dagens situasjon hvor det må sies å være til dels sterk konkurranse om kundene. Den lovbestemte flytteretten antas å ha bidratt betydelig til økt konkurranse på forsikringsmarkedet generelt.

14.6.3.4Egen pensjonskasse

Som nevnt kan et foretak selv opprette en pensjonskasse for sine ansatte, og på denne måten besørge forvaltningen av sin egen pensjonsordning. Det er som nevnt i relasjon til forsikringsvirksomhetsloven § 1-1, lagt til grunn et krav om at pensjonskassen bare kan omfatte et foretak eller eventuelt flere foretak i samme konsern, eller med en tilsvarende nær tilknytning som foretak i samme konsern har.

For kommunale pensjonskassers vedkommende tillater Kredittilsynet også at pensjonskassene forsikrer kommunalt eide foretak inklusive de som er organisert som aksjeselskaper hvor kommunen eier mer enn 50 prosent av aksjene, samt andre foretak med nær tilknytning til kommunens, foretakets egne ansatte. Pensjonskasser har derfor i utgangspunktet ingen adgang til å drive generell livsforsikringsvirksomhet på linje med livsforsikringsselskaper. De private kassenes muligheter til å ta markedsandeler er med andre ord begrenset til den andelen av markedet som foretakets eller konsernets pensjonsordning representerer.

Det er likevel naturlig at livselskapene, inkludert KLP, vil betrakte pensjonskassene som konkurrenter. Opprettelse av egen pensjonskasse er blitt langt enklere enn tidligere ved at de fleste forsikringskonsern nå tilbyr alle de produkter som er nødvendige for å drive en slik kasse. Dette alternativet fremstår derfor som en høyst reell konkurrent hos alle selskaper. Det har vært en viss økning i frekvensen av opprettelse av kasser blant kommunale bedrifter, mens det blant kommuner og fylkeskommuner har vært en viss nedgang.

14.6.4 Overføringsavtalen

Overføringsavtalen er beskrevet utførlig i kapittel 4 ovenfor. Utvalgets ser her på trekk ved avtalen som kan tenkes å påvirke konkurranseforholdene i markedet. Etter den utviklingen som har funnet sted i løpet av 1990-årene, hvor spørsmålet om kommuners tilslutning til Overføringsavtalen, ved flytting til privat livselskap eller egen pensjonskasse synes løst, er konkurransespørsmålene først og fremst relevante i forbindelse med:

- Kommunale/fylkeskommunalteide virksomheter organisert som aksjeselskap eller på annen måte
- Statlige foretak eller aksjeselskap hvor aksjene er helt eller delvis eiet av staten
- Andre foretak eller stiftelser som driver virksomhet som naturlig ligger under det offentliges virkeområde.

14.6.4.1Kombinasjon av roller

SPK har en koordinerende rolle i Overføringsavtalen, men ingen instruksjonsmyndighet. Avtalen(e) er hjemlet i SPK-loven § 46. «Med samtykke av departementet kan Pensjonskassens styre treffe overenskomst med annen pensjonsinnretning eller en kommune om overføring av medlemmer og pensjonsister».

Overføringsavtalen § 1 slår fast at part i Overføringsavtalen ikke kan inngå eller opprettholde avtaler med andre pensjonsordninger som ikke har avtale med SPK, med mindre dette spesielt er godkjent av SPK i det enkelte tilfelle. Det har vært hevdet, blant annet fra forsikringsbransjens side, at SPK's rolle i denne sammenheng er spesiell i og med at SPK både gir tilbud til de statlige fristilte virksomhetene og samtidig forvalter Overføringsavtalen. Det er derfor fare for uheldig sammenblanding av roller i den utstrekning man både forvalter en slik avtale og samtidig er konkurrent i markedet.

14.6.4.2Ensartede pensjonsprodukter

Overføringsavtalen forutsetter pensjonsprodukter etter mønster av det som tilbys i de offentlige ordningene. Følgende krav må være oppfylt:

1. Pensjonsordningene må være bruttoordninger
2. Alle forpliktelsene må være fondsdekket
3. Regulering av løpende pensjoner som i SPK
4. Oppsatte pensjoner beregnes og reguleres som i SPK.

Videre forutsettes det en samlet pensjonsplan som består av både alders, uføre- og etterlattepensjon med tilsvarende ytelser som er fastsatt for SPK. Pensjonsprodukter som ikke oppfyller disse vilkårene, kan følgelig ikke komme inn under avtalen.

I de tilfeller hvor det ikke foreligger full dekning for alle ytelsene, er det derfor nødvendig at det stilles garanti for ytelsene (jf. det som er tilfelle med ordninger i SPK). Dette er drøftet nærmere i kapittel 15 nedenfor om sikring av offentlige tjenestepensjoner i livsforsikringsselskap. En relevant problemstilling er derfor om Overføringsavtalen bidrar til å opprettholde et ensartet produktspekter innen offentlig sektor og dermed hindre utviklingen av nye og mer kostnadseffektive produkter.

14.6.4.3Flytting av pensjonsordninger

Fristilte offentlige virksomheter som ønsker å flytte sin pensjonsordning til privat livselskap eller pensjonskasse, kan være avskåret fra dette uten den type premieberegningssystem og garantier som KLP's pensjonsordninger er basert på, gitt at medlemskap i Overføringsavtalen skal opprettes. Det kan derfor være relevant å spørre om avtalene benyttes eller kan benyttes som virkemiddel til å hindre flytting av pensjonsordninger.

14.6.4.4Mobiliteten på arbeidsmarkedet

Det hevdes at Overføringsavtalen bidrar til å bedre mobiliteten på arbeidsmarkedet innen offentlig sektor. Spørsmålet er blant annet om det er grunnlag

for å anta at avtalen virker effektivitetsfremmende på arbeidsmarkedet sett under ett, det vil si både offentlig og privat sektor.

14.6.5 Andre forhold som kan påvirke konkurransen i markedet

14.6.5.1 Flytteretten

Utvalget viser til at de lovfestede pensjonsordningene ikke er omfattet av den lovbestemte flytteretten i forsikringsvirksomhetsloven, jf. omtalen av flyttereglene i kapittel 7 ovenfor. Arbeidsgivere eller arbeidstakere kan ikke overføre kapital fra disse ordningene. Når det gjelder pensjonsordningene for sykepleiere og apoteketaten, følger dette av ordningenes formål. Når det gjelder SPK, har kassen heller ikke reelle fond for de rettigheter som er tjent opp.

14.6.5.2 Hovedtariffavtalen i kommunal sektor

Hovedtariffavtalen krever tilslutning til Overføringsavtalen for de pensjonsordningene som er omfattet av avtalen. Hovedtariffavtalen som gjaldt fram til 1. mai 2000, hadde bestemmelser i punkt 2.1.6 og 2.1.8 som omfattet flytting av tjenestepensjonsordning.

Konkurransetilsynet har i brev av 13. januar.2000 uttalt at vilkåret i (dagjeldende) Hovedtariffavtalens punkt 2.1.8 fjerde ledd om at pensjonsordningen må være tatt til etterretning av Kredittilsynet, er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i konkurranseloven § 1-1. Det heter blant annet i tilsynets brev:

> «Etter Konkurransetilsynets oppfatning har bestemmelsen i Hovedtariffavtalen begrenset konkurransen ved å forsinke og dermed hindre flytting av pensjonsordninger... . Med en forvaltningskapital i det relevante markedet på om lag 100 milliarder kroner vil selv en marginal virkning av begrenset konkurranse kunne utgjøre et betydelig effektivitetstap.»

Det vises for øvrig til nærmere omtale av saken i avsnitt 14.7.2 nedenfor.

Konkurransemessige virkninger av Hovedtariffavtalen ble for øvrig tatt opp i et «Dok.8 –forslag» til Stortinget 17. februar 2000 (Dokument nr. 8:38 for 1999-2000) fra representantene Solberg og Foss. Regjeringen bes her om å gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale tjenestepensjonsordninger. I den nye Hovedtariffavtalen for kommunal sektor er det imidlertid gjort flere endringer i kapittel 2 om pensjonsforhold. Det er herunder tatt hensyn til Konkurransetilsynets merknader nevnt ovenfor. Det vises for øvrig til omtale av avtalen i kapittel 10 foran.

14.6.5.3 KLP's dispensasjon fra enkelte bestemmelser i forsikringsvirksomhetsloven

Utvalget viser til at KLP, i motsetning til de øvrige livsforsikringsselskapene, kan overta ansvaret for varig regulering av løpende og oppsatte pensjoner og oppfyllelse av bruttogarantien som følge av at medlemmene i ordningene under KLP plikter å betale premier for å dekke eventuelle underskudd (jf. omtalen av KLP's vedtekter i kapittel 9).

En annen forskjell mellom KLP og de andre livsforsikringsselskapene på dette området, er at grunnlaget for beregning av premien i KLP er hele bestanden («gjennomsnittspremien»), mens det i de andre selskapene er den enkelte arbeidsgiver.

Disse prinsippielle forskjellene berører finansieringen av forpliktelsene en arbeidsgiver har, ikke rettighetene for den enkelte ansatte. Det er imidlertid slik at forhold som risikoutjevning og ansvar påvirker de valg som arbeidsgiverne gjør med hensyn til leverandør i dette markedet, i tillegg til avkastning og kostnader slik dette er omtalt tidligere i kapitlet.

14.6.5.4 Aktuarielle forutsetninger med videre

Det vil i alminnelighet ikke være grunnlag for å gjøre direkte sammenlikninger mellom tilbud fra forskjellige forsikringsselskaper eller pensjonsordninger. Dette har sammenheng med flere forhold. Ett av dem er at de forsikringsmatematiske forutsetninger som legges til grunn hos tilbyderne er forskjellige. Det kan hevdes at det for forsikringskundene ville være en hjelp om man hadde en del parametere som var gitt i anbudssammenheng. På den andre siden kan dette hevdes å være av liten betydning, fordi kunden primært er opptatt av premien og forventet avkastning på forsikringsmidlene.

Andre forskjeller kan være at premieforfall skjer til ulike tidspunkter. Produktene er heller ikke helt like, selv innenfor Overføringsavtalens område. Den viktigste av de «usynlige» forskjeller er kanskje at SPK har en tariffestet «sikringsbestemmelse» som gir et pensjonsgrunnlag som under ellers like forutsetninger i gjennomsnitt kan være ca. en prosent høyere enn i de fleste kommunale pensjonsordningene.

14.6.6 Forhold på etterspørselssiden

Utvalget ser i dette avsnittet nærmere på forhold på etterspørselssiden i markedet for offentlige kollektive pensjonsordninger som kan ha betydning for konkurransen.

Utvalget mener strukturendringer innen offentlig forvaltning kan være en viktig forklaringsfaktor til de bevegelser man observerer blant pensjonskundene i markedet. I denne sammenheng vil også pensjonskundenes preferanser, herunder endringer i disse, være av betydning.

14.6.6.1 Strukturendringer i offentlig sektor

Som det tidligere er vist til, har konkurransen i det kommunale tjenestepensjonsmarkedet tiltatt gjennom de siste årene, etter at det i en del år var forholdsvis små bevegelser. Det vil være naturlig blant annet å se dette i sammenheng med endringer i organiseringen av kommunal- og fylkeskommunal forvaltning.

Tendensen har i de senere år vært at kommunal virksomhet, særlig innen områder som omfatter tradisjonell forretningsdrift, i økende grad har blitt utsatt for konkurranse utenfra. Dette har blant annet skjedd gjennom reguleringsreformer der tidligere offentlige monopoler har blitt erstattet med mer markedsbaserte løsninger. Typisk eksempel på dette er utviklingen innen kraftsektoren. Fristilling av det offentlige foretaket kan i slike sammenhenger

være et hensiktsmessig grep for å motvirke offentlig rolleblanding og sikre en mer «renhårig» konkurranse ved å redusere mulighetene for kryssubsidieringer mellom ulike deler av den offentlige virksomheten.

For det enkelte foretak vil konsekvensen av økt konkurranseutsatthet normalt være skjerpede krav til lønnsom drift, herunder større grad av kostnadseffektivitet. I og med at årlige premier til en pensjonsordning normalt har en viss vekt i et foretaks budsjett, vil det være naturlig i denne sammenheng å vurdere ulike pensjonsleverandører for om mulig å redusere kostnadene ved pensjonsordningen.

Tilsvarende utviklingstrekk har langt på vei gjort seg gjeldende innen statsforvaltningen. De siste 10-15 årene har vært preget av at en del virksomheter har endret organisering fra å være en del av forvaltningen til ulike former for friere tilknytning. De statlige virksomheter som er blitt fristilte, har ikke lenger noe krav etter lov om Statens Pensjonskasse om obligatorisk medlemskap i Statens Pensjonskasse, noe som har medført at flere virksomheter har meldt seg ut av Statens Pensjonskasse.

14.6.6.2Pensjonsforsikringskundenes preferanser

Preferanseendringer blant kundene vil kunne skape bevegelser i markedet i form økt av flytteaktivitet mellom pensjonsleverandører. Når det gjelder offentlige virksomheter, er det naturlig å se eventuelle preferanseendringer i sammenheng med endringer i juridiske og økonomiske rammebetingelser for foretaket, jf. avsnittet ovenfor, og endringer i produkter og produktspekteret i markedet. Uten å ta mål av seg til å forsøke å forklare nærmere de preferanseendringer som kan ha funnet sted blant kundene i markedet, kan det likevel være av interesse å se nærmere på enkelte fordeler og ulemper, sett fra kundenes side, ved å velge den ene eller den andre pensjonsleverandøren.

14.6.6.2.1 Fordeler og ulemper ved medlemskap i Statens Pensjonskasse (sett fra pensjonskundens/forsikringstakerens side)

Formelt sett inngår ikke Statens Pensjonskasse forsikringsavtaler. For statstjenestemenn følger retten til medlemskap i lov om Statens Pensjonskasse § 5 første ledd. Vedtak om medlemskap er ellers forvaltningsvedtak som treffes utenfor SPK, i fagdepartementet eller av Stortinget i plenum. Omtalen her er av relevans for de virksomheter som kan velge om de skal beholde medlemskapet i SPK, og for de få virksomheter som eventuelt kan søke nytt medlemskap for sine ansatte.

Det produkt som tilbys er gitt. Lov om Statens Pensjonskasse § 9 gir adgang for Kongen med Stortingets samtykke til å fravike lovens regler. I praksis er administrasjonen de siste tre årene blitt delt mellom tre avdelinger for henholdsvis stat, skoleverk og foretak med videre. Det er blitt gjennomført løsninger med en viss grad av spesialisering, men utgangspunktet er at alle medlemmer behandles likt. Dette gir stordriftsfordeler, men begrenset adgang til å møte spesielle behov fra virksomhetenes side.

For arbeidsgiver er fordelen at det tilbys et produkt som er velkjent og som man har tillit til, og at stordriftsfordeler i administrasjonen kan redusere kostnadene ved den enkelte ordningen. Overføringsavtalen bidrar til at man kan rekruttere personell fra offentlig sektor billigere enn ellers. Dette gjelder særlig for eldre arbeidstakere. Dette styrker rekrutteringsgrunnlaget, og

bidrar til at eldre arbeidstakere kan yte en bedre innsats i arbeidslivet, enn om de ikke hadde hatt mulighet til å ta med seg pensjonsrettighetene.

Én viktig ulempe ved tilslutning til SPK er at pensjonsproduktet er relativt kostbart. Selv om ytelsene blir redusert når man går over på oppsatte pensjonsrettigheter, er disse rettighetene tildels vesentlig bedre enn de fripoliser som ytes fra private pensjonsordninger. Særlig kan det nevnes at oppsatte rettigheter i SPK siden 1986 er regulert i samsvar med reguleringen av folketrygdens grunnbeløp. De relativt gode oppsatte rettighetene kan ses på som et gode for arbeidstakerens *neste* arbeidsgiver, som den nåværende betaler for. Dette forholdet forsterkes gjennom Overføringsavtalen. På denne måten kan det hevdes at pensjonsordningen i staten har elementer som er positive for arbeidsmarkedet, men ikke alltid for kundene (arbeidsgiverne).

En annen ulempe er at pensjonsordning i SPK vanskelig lar seg forene med et ønske om mer fleksible pensjonsordninger og mulighet for bedre tilleggsytelser til sentrale medarbeidere. Videre er det ikke mulig å flytte rettigheter fra SPK gjennom flytting av kapital. Den lovbestemte flytteretten kommer som nevnt ikke til anvendelse. Overføringsavtalen reduserer ulempen ved dette for arbeidstakere som flytter fra én offentlig virksomhet til en annen.

Etter SPK's egen vurdering, er én viktig årsak til at enkelte statlige foretak nå vurderer alternative pensjonsleverandører, at SPK ikke har reelle pensjonsfond. Avkastningen på de såkalt fiktive fondene er knyttet til renten på langsiktige statsobligasjoner (10-årige). I Norge har man ikke obligasjoner med lengre løpetid enn dette. Denne plasseringsmåten gir en såkalt risikovekting som er null, slik at det ikke stilles krav om egenkapitaldekning.

For virksomhetene vil det være et viktig moment at en spredning av kapitalen ved plassering av fondene normalt gir en høyere avkastning. Det er en alminnelig oppfatning at å plassere inntil 35 prosent av pensjonsfondene i aksjer over tid vil gi høyere avkastning enn plassering i obligasjoner.

14.6.6.2.2 Fordeler og ulemper ved pensjonsordning i Kommunal Landspensjonskasse

KLP har dispensasjon i henhold til til forsikringsvirksomhetsloven § 13-8. I henhold til dispensasjonen har KLP en felles pensjonsordning for kommuner og kommunale foretak. Det beregnes først en forsikringsteknisk premie for hele ordningen. Denne fordeles deretter mellom forsikringstakerne etter den enkelte kommunes eller foretaks andel av det samlede pensjonsgrunnlag (det vil si normalt den samlede lønn) for de arbeidstakere som omfattes av ordningen. Forsikringstakere som har sin pensjonsordning sikret i Fellesordningen, betaler således ikke bare den premien som er nødvendig for å bekoste opptjening av egne ansattes pensjonsrettigheter til enhver tid. Denne kryssubsidieringen vil være en fordel for forsikringstakere med relativt større pensjonskostnader enn enhetspremien tilsier, og tilsvarende en ulempe for forsikringstakere med lavere pensjonskostnader.

Plikten til å innbetale egenkapitaltilskudd for medlemmer i KLP vil, sammen med selskapets etterutlikningsrett, i utgangspunktet være en ulempe for forsikringstakerne i og med at dette representerer en potensiell gjeldspost. På den andre siden drar forsikringstakerne fordel av at Felles kommunal pen-

sjonsordning på dette grunnlaget kan tilby varig sikring av alle de pensjonsforpliktelser som kommunesektoren har.

14.6.6.2.3 Fordeler og ulemper ved pensjonsordning i andre livselskaper

Med en pensjonsforsikringsavtale i andre livselskaper vil forsikringstakeren gjennom en egen konto ha kontroll med egne innbetalte midler. En slik avtale innebærer individuell fastsettelse av forsikringspremie (for virksomheten), årlig tildeling av overskudd og bruk av eget premiefond.

Premiefondet innebærer at pensjonskostnadene lettere kan jevnes ut over tid og kan således være en likviditetsmessig buffer for virksomheten. Dette trekker i retning av at kommunale virksomheter som har lavere pensjonskostnader enn enhetspremien i KLP tilsier, vil kunne komme billigere ut i et privat livsselskap. På den andre siden må forsikringstaker betale inn ekstra premier hvis særtrekkene ved en offentlige pensjonsordning skal opprettholdes.

Stor fleksibilitet med hensyn til kapitalforvaltning i livselskaper (inkludert KLP) vil normalt gi grunnlag for høyere avkastning på forsikringskontraktene enn i SPK, jf. drøftelsen om fiktivfondene i SPK ovenfor. Muligheter for flytting av pensjonsordning, inkludert premiereserven, mellom selskaper må også anses som en fordel for forsikringstaker.

Manglende Overføringsavtale vil kunne være både en fordel og ulempe for forsikringstakeren. De relativt gode oppsatte rettighetene som de offentlige ordningene har, og som forsterkes gjennom Overføringsavtalen, kan være til fordel for arbeidsgiver ved ansettelse av arbeidstakere fra en pensjonsordning tilsluttet Overføringsavtalen, men en ulempe for arbeidsgiver når arbeidstaker slutter for å gå inn i en slik ordning, jf. drøftelsen over om fordeler og ulemper ved tilslutning til SPK.

14.6.6.2.4 Fordeler og ulemper ved pensjonsordninger i egne pensjonskasser

Fordelene og ulempene er langt på vei de samme som ved forsikring i livselskap. Pensjonskassealternativet innebærer at forsikringstaker (innenfor regelverket) får en viss kontroll med forvaltningen av pensjonskassens midler i og med at det er foretaket, eventuelt kommunen, som oppnevner flertallet av medlemmene i pensjonskassens styre.

14.7 Konkurransemyndighetenes behandling av liknende spørsmål

Som en del av grunnlaget for utvalgets drøftelse av de konkurransemessige virkninger av Overføringsavtalen, vil det være av interesse å redegjøre kort for Konkurransetilynets befatning med denne saken og beslektede problemstillinger.

14.7.1 Overføringsavtalen

Konkurransetilsynet har i brev av 4. novenber 1998 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet tatt opp de konkurransemessige spørsmålene som Overføringsavtalen, etter tilsynets vurderinger, innebærer. Henvendelsen må ses på bakgrunn av brev av 31. mars 1998 fra Storebrand Livsforsikring AS til Konkurransetilsynet.

Konkurransetilsynet viser i brevet til at Overføringsavtalen og samordning av pensjonsrettigheter spiller en viktig rolle i offentlig sektor. Overføringsavtalen omfatter også kommuner med pensjonsordning i private livsfor-

sikringsselskaper under forutsetning av tilfredsstillende fondsdekning. Det er derfor konkurranse om de kommunale pensjonsordningene.

Konkurransetilsynet nevner tre områder hvor det fortsatt mangler en løsning for flytting av pensjonsordninger til forsikringsselskaper ved fortsatt tilslutning til Overføringsavtalen:

– Kommunale og fylkeskommunale virksomheter eller aksjeselskaper
– Statlige foretak eller aksjeselskaper hvor aksjene helt eller delvis eies av staten
– Virksomheter tilsluttet arbeidsgiverforeningen APO som omfatter virksomheter som har driftsavtaler med staten, kommuner og fylkeskommuner, samt driftsavtaler hvor det er slått fast at de ansatte skal ha samme lønns- og arbeidsvilkår som i offentlig sektor.

Konkurransetilsynet vurderer ovennevnte som foretak som i dag er tilsluttet kommunale pensjonskasser, KLP eller SPK og hvor selskapsformen (AS eller BA) har ført til at den opprinnelige eieren (staten eller kommuner) har et begrenset ansvar for foretaket. Konkurransetilsynet mener at det fører til manglende konkurranse om pensjonsordningene for denne typen foretak når private livsforsikringsselskaper ikke kan gå inn med tilbud om pensjonsordninger.

Etter Konkurransetilsynets mening bør det legges til rette for virksom konkurranse mellom alle som tilbyr pensjonsordninger, og at flytteretten er en viktig forutsetning for effektiv konkurranse mellom aktørene.

Konkurransetilsynet drøfter i brevet ikke forholdet til konkurranselovens regler, utover å vise til den oppgave tilsynet har etter konkurranseloven § 2-2 bokstav d med å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak.

Storebrand Livsforsikring AS ber imidlertid i sitt brev av 31. mars 1998 om at avtalen vurderes etter § 3-10 om konkurranseskadelig adferd. Storebrand mener at regelverket innenfor offentlig tjenestepensjon ikke er tilpasset den situasjonen at pensjonsordningen kan flyttes, og at dette benyttes av eksisterende avtaleparter til å forhindre konkurransen.

Utvalget kjenner ikke til at Konkurransetilsynet hadde innhentet uttalelser fra andre parter i denne saken, noe som gjorde at Storebrands uttalelse ble stående uimotsagt i brevet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

14.7.2 Bestemmelser om pensjonsforhold inntatt i Hovedtariffavtalen for kommunal sektor for perioden 1. mai 1998 – 30. april 2000

Konkurransetilsynet har på bakgrunn av henvendelser fra de tre kommunene Alta, Borre og Klepp om pensjonsbestemmelser inntatt i Hovedtariffavtalen (HA) som er inngått mellom Kommunenes Sentralforbund og de kommuneansattes organisasjoner, vurdert vilkåret i HA's punkt 2.1.6 og 2.1.8 fjerde ledd om at forsikringsproduktet/pensjonsordningen må være tatt til etterretning av Kredittilsynet før skifte av forsikringsselskap eller pensjonskasse kan finne sted.

Konkurranseloven § 1-3 andre ledd sier at loven ikke gjelder for «lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste hos andre». Konkurransetilsynet kom imidlertid til at den aktuelle bestemmelsen var av administrativ art og ikke egnet til å påvirke

lønns- og arbeidsvilkårene, og følgelig at bestemmelsen lå innenfor konkurranselovens virkeområde. Konkurransetilsynet besluttet likevel i brev av 13. januar 2000 ikke å gripe inn mot dette vilkåret i HA etter konkurranseloven (krrl) § 3-10. Tilsynet la i saken til grunn at effektivitetstapet var for lite, at gjeldende avtale løper ut 30. april 2000 og at tariffpartene har gitt signaler om at en vurderer alternative metoder for å kvalitetssikre pensjonsordningene i framtiden - blant annet på bakgrunn av Kredittilsynets uttalte ønsker. Det understrekes at Konkurransetilsynet i saken kom til at grunnlaget for inngrep etter krrl § 3-10 var oppfylt, og ikke at det nevnte vilkåret i HA var i strid med konkurranselovens forbudsbestemmelser.

Selv om denne saken ikke har direkte forbindelser til Overføringsavtalen, vil deler av Konkurransetilsynets konklusjoner i behandlingen av HA's punkt 2.1.8 fjerde ledd, nærmere bestemt avgrensningen av rekkevidden for konkurranseloven § 1-3 andre ledd om av loven ikke gjelder for «lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste hos andre», være av interesse for vurderinger av rekkevidden av konkurranseloven med hensyn til Overføringsavtalen og andre avtaler som berører pensjonsforhold.

Konkurransetilsynets understreker i sitt brev av 13. januar 2000 at lovens forarbeider i liten grad gir veiledning med hensyn til hva som ligger i begrepet «lønns- og arbeidsvilkår». Lovutvalget fastslo at unntaket ikke skulle omfatte de sidene ved en arbeidsavtale som direkte regulerer konkurranseforholdene i bransjen ut over lønns- og arbeidsvilkår. Utvalget uttalte også at:

> «Selv om konkurranselovgivningen etter utvalgets oppfatning ikke skal omfatte arbeid i annens tjeneste (spillereglene i arbeidslivet), vil konkurranseloven etter forslaget likevel komme til anvendelse når avtaler mellom sammenslutninger av arbeidstakere og arbeidsgivere virker begrensende på konkurransen mellom de næringsdrivende selv.» [1]

Konkurransetilsynet viser i brevet til at vilkåret i Hovedtariffavtalen om at Kredittilsynet må ha tatt pensjonsordningen til etterretning før kommunene kan foreta skifte av forsikringsselskap eller pensjonskasse, er nedfelt i en tariffavtale. På bakgrunn av de nevnte uttalelsene i forarbeidene vil Konkurransetilsynet imidlertid ikke være avskåret fra å gripe inn mot enhver bestemmelse som er nedfelt i en slik avtale. Det må trekkes en grense mellom når avtalen dreier seg om «lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste hos andre», og når den direkte regulerer konkurranseforholdene i bransjen ut over lønns- og arbeidsvilkår.

Konkurransetilsynet mener det er grunnlag for å anta at uttrykket «lønns- og arbeidsvilkår» må tolkes snevrere etter konkurranseretten enn etter arbeidsretten.

Utvalget viser til at arbeidstakerorganisasjonene (LO/NKF) var sterkt uenig i Konkurransetilsynets tolkning av krrl § 1-3 andre ledd i saken.

1. Jf. NOU 1991:27 s. 118.

14.7.3 Forholdet til EØS-regelverket - Konkurransetilsynets vurderinger

14.7.3.1 Overføringsavtalen

Konkurransetilsynet har i tilknytning til sin uttalelse til Arbeids- og energidepartementet av 4. november 1998 vedrørende Overføringsavtalen for offentlige tjenestepensjoner, ikke vurdert saken i forhold til EØS-konkurransereglene. Bakgrunnen for dette var at uttalelsen ble gitt i medhold av krrl § 2-2 bokstav d, og innebar således kun en påpekning av konkurranseregulerende virkninger av et offentlig tiltak, det vil si lovgivningen som regulerer Statens Pensjonskasses mulighet til å inngå Overføringsavtale med en annen pensjonsinnretning eller en kommune og praktiseringen av denne, jf. § 46 i lov av 28. juli 1949 nr. 26 om SPK.

Konkurransetilsynet vurderte imidlertid under saksbehandlingen muligheten til å anvende inngrepshjemmelen i krrl. § 3-10. Det ble imidlertid i første omgang ansett som mest hensiktsmessig å se på saken under krrl. § 2-2 bokstav d. Dersom saken skulle ha vært vurdert under krrl § 3-10, ville spørsmålet om SPK i realiteten driver ervervsvirksomhet kunne vært en aktuell problemstilling. Tilsvarende spørsmål har vært vurdert i tilknytning til foretaksbegrepet i EF-traktatens konkurranseregler i artikkel 81 og 82. EF-domstolens praksis ville således kunne vært en relevant rettskilde ved en slik vurdering.

Det følger av EØS artikkel 53 at

> «Enhver avtale mellom foretak ... som kan påvirke handelen mellom avtalepartene, og som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen innen det territorium som er omfattet av denne avtale, skal være uforenelige med denne avtales funksjon og forbudt ...».

Videre fremgår det av artikkel 54 at

> «Et eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling innen det territorium som er omfattet av denne avtale, eller i en vesentlig del av det, skal være forbudt og uforenelig med denne avtales funksjon i den utstrekning den kan påvirke handelen mellom avtalepartene...».

Formålet med disse konkurransereglene er å bidra til opprettelsen av et ensartet EØS-marked ved å ivareta konkurransen over landegrensene. Artikkel 53 og 54 forbyr således private foretak å iverksette konkurransebegrensende tiltak som skaper markedsskiller mellom avtalepartene i EØS-avtalen.

Det er bare foretak som er pliktsubjekter etter artikkel 53 og 54. Samhandelskriteriet er nedfelt i artikkel 53 og 54 der det forutsettes at den konkurransebegrensende avtalen og den utilbørlige utnyttelsen av en dominerende stilling «kan påvirke handelen mellom avtalepartene», det vil si ha innflytelse på konkurransen over landegrensene. Dette vil blant annet kunne være tilfellet hvor selve utvekslingen av økonomiske goder mellom EØS-landene påvirkes. I tillegg til at samhandelen mellom avtalepartene må være påvirket, har EF-domstolen oppstilt et tilleggskrav om at påvirkning av samhandelen må være merkbar. Den rent bagatellmessige påvirkning av samhandelen

rammes således ikke av forbudsbestemmelsene. Hvorvidt påvirkningen er tilstrekkelig kvalifisert, vil avhenge av en konkret vurdering.

EF-domstolens praksis viser at det skal relativt lite til før handelen anses påvirket. Dette skyldes blant annet at det er tilstrekkelig å påvise at samhandelen potensielt kan påvirkes direkte eller indirekte. EF-domstolen har i sin praksis lagt til grunn at samhandelen mellom EØS-landene normalt vil bli påvirket dersom en avtale hemmer tredjemanns adgang til markedet i et av EØS-landene, videre at samhandelskravet gjerne vil være oppfylt dersom en avtale omfatter store deler av et nasjonalt marked i en EØS-stat. En slik avtale vil bidra til å styrke oppdelingen av nasjonale markeder og gjøre det vanskeligere for potensielle konkurrenter i andre land å etablere seg i den aktuelle stat. Dette vil i enda større grad være tilfellet dersom konkurransebegrensningen involverer foretak som har relativ stor markedsandel i den aktuelle avtalestat. Faren for at konkurransen elimineres og at det blir vanskeligere for andre å etablere seg på markedet, er i slike tilfelle relativt stor.

For at samhandelskriteriet skal være oppfylt, krever EF-domstolen at det på grunn av samtlige objektive, rettslige eller faktiske forhold kan forutses med tilstrekkelig sannsynlighet at handelen mellom medlemsstatene kan påvirkes. Da det er tilstrekkelig med en indirekte og potensiell påvirkning av handelen mellom avtalestatene for at samhandelskriteriet skal være oppfylt, vil ikke beviskravene være strenge. Det er tilstrekkelig at det kan påvises at det er en risiko for at markedet vil utvikle seg slik at samhandelen kan påvirkes.

14.7.3.2 Hovedtariffavalen i kommunal sektor

Heller ikke i denne inngrepssaken har Konkurransetilsynet gått nærmere inn på problemstillinger i forhold til EØS-avtalens konkurranseregler. Bakgrunnen for dette er at tilsynet har vurdert klausulene i HA etter krrl. § 3-10 og ikke etter EØS-konkurransereglene, som tilsynet ikke har kompetanse til å håndheve.

Når det gjelder vurderingen av tilsynets saklige kompetanse til å gripe inn i denne saken, har imidlertid tilsynet sett hen til EF-domstolens praksis. I denne sammenhengen har det særlig vært vurdert i hvilken grad allerede avsagte EF-dommer er relevante og inneholder argumenter som bør tillegges vekt.

Utvalget viser til at vurderingen av HAs bestemmelser om kommunale pensjoner i forhold til konkurransereglene i EØS-avtalens artikkel 53 og 54, er et tema i Arbeidsrettssak nr. 7/1999 hvor LO og NKF har stevnet Kommunenes Sentralforbund, KS, og 11 kommuner for Arbeidsretten for tariffbrudd. Anførslene går i hovedsak ut på at kommunene ikke har fulgt HA's regler om skifte av pensjonsordning ved skifte fra KLP til private forsikringsselskap, og vedrører blant annet de avtaleklausuler som Konkurransetilsynet har uttalt seg om i saken omtalt ovenfor.

Det er i denne sammenheng imidlertid viktig å fremheve at arbeidsrettssaken gjelder en rekke spørsmål som Konkurransetilsynet ikke har sett på i tilknytning til sin inngrepsvurdering (vilkåret i punkt 2.1.8 fjerde ledd om at pensjonsordningen må være tatt til etterretning av Kredittilsynet,

er ikke hovedtema for denne arbeidsrettsaken). Det vises for øvrig til avsnitt 10.2.5 ovenfor.

14.8 Utvalgets vurderinger

14.8.1 Innledning

Utvalget legger til grunn at én viktig forutsetning for virksom konkurranse i et marked, er at aktørene har mest mulig like rammebetingelser. Like rammebetingelser, i legal forstand, legger til rette for at markedet i større grad kan fungere effektivt, og lede ressursene dit de kaster mest av seg. En annen måte å si dette på er at markedet «belønner» tilbydere som kan produsere og levere de beste produktene til lavest mulig pris, gjennom høyere etterspørsel og avsetning.

Ulikheter i rammebetingelser kan forstyrre slike tilpasninger, og gi enkelte aktører markedsfortrinn som ikke kan føres tilbake til denne type produksjons- og produktspesifikke fortrinn. Konsekvensen kan bli at konkurransen og ressursbruken vris i en ugunstig retning, samfunnsmessig sett.

Utvalget har, blant annet med utgangspunkt i rettsregler og avtaleverk for det offentlige kollektive pensjonsmarkedet, vurdert konkurransesituasjonen på markedet. Utvalget mener at markedet historisk sett kan sies å ha vært preget av reguleringer både på tilbuds- og etterspørselssiden. Når det gjelder reguleringer på etterspørselssiden, vil utvalget spesielt peke på at den dagjeldende Hovedtariffavtalen for kommunal sektor (gyldig inntil 1. mai 2000), kan ha virket hemmende på konkurransen om pensjonskundene i kommunal sektor. Det vises blant annet til Konkurransetilsynets vurderinger av deler av denne avtalen, gjengitt i avsnitt 14.7.2 ovenfor. Med de endringer som nå er gjort i kapittel 2 i den nye Hovedtariffavtalen, mener utvalget at grunnlaget for virksom konkurranse i denne delen av det offentlige kollektive pensjonsmarkedet er bedret.

Utvalget drøfter i det følgende mulige konkurransereguleringer som spesielt antas å ha betydning for tilbudssiden i det offentlige kollektive pensjonsmarkedet.

14.8.2 Vurderinger av Overføringsavtalen ut fra hensynet til konkurranse og effektiv ressursbruk

Utvalget mener at Overføringsavtalen, direkte eller indirekte, bygger på forutsetninger som kan hindre virksom konkurranse og effektiv ressursbruk i markedet. Utvalget vil særlig peke på at reglene om hvilke pensjonsprodukter som kan omfattes av avtalen, jf. 14.6.4.2 ovenfor, vil kunne hindre foretak eller virksomheter som ønsker annen pensjonsleverandør utenom de etablerte leverandørene innenfor avtalen, å flytte sin pensjonsordning. Videre kan reglene hindre utvikling av nye pensjonsprodukter i offentlig sektor.

Begge disse forholdene vil hver for seg kunne bidra til redusert effektivitet i markedet. Det at pensjonskunder under avtalen ikke står fritt til å velge pensjonsleverandør og samtidig opprettholde medlemskap i avtalen, anser utvalget som det klart viktigste konkurranseregulerende forhold ved Overføringsavtalen.

I tillegg vil utvalget påpeke det forhold at SPK administrerer Overføringsavtalen og samtidig konkurrerer om fristilte statlige bedrifter (om enn ikke aktivt), som uheldig konkurransemessig sett. Utvalget er av den oppfatning at dette i prinsippet *kan* benyttes til å vri konkurransen i favør av SPK som i utgangspunktet har en dominerende stilling i markedet. Utvalget vil tro at en slik dobbeltrolle i markedet kan være kontroversiell i henhold til til EØS-avtalens konkurranseregler, jf. 14.7.3 ovenfor.

Generelt vil imidlertid utvalget hevde at selv om enkelte pensjonsleverandører er dominerende i det offentlige kollektive pensjonsmarkedet, taler forhold rundt etableringsmuligheter, herunder muligheten for virksomheter til å opprette egen pensjonskasse, «lekkasjer» til utlandet med mer for at markedsmakt neppe kan utnyttes i større grad.

Utvalget mener at Overføringsavtalen må antas å ha gunstige effektivitetsvirkninger i den delen av arbeidsmarkedet som omfatter offentlig sektor. Dette er nærmere begrunnet i kapittel 4 ovenfor. Utvalget understreker at denne vurderingen knytter seg til den offentlig delen av arbeidsmarkedet, og at avtalens virkninger på arbeidsmarkedet generelt neppe kan anses som effektivitetsfremmende - i og med at avtalen svekker mobiliteten mellom offentlig og privat sektor.

14.8.3 Vurderinger av andre konkurransereguleringer i markedet

Utvalget skal i henhold til mandatet først og fremst se på eventuelle konkurransevirkninger av Overføringsavtalen. Utvalget har imidlertid sett det nødvendig å se denne problemstillingen i et perspektiv hvor også andre mulige konkurranseregulerende forhold i dette markedet trekkes fram. Det vises til avsnitt 14.6.5 ovenfor. Utvalget vil spesielt påpeke følgende forhold som antas å ha negativ virkning på konkurransen:

- *Flytteretten*. I privat sektor har retten til å flytte forsikringer styrket konkurransen. Kredittilsynet fastslo i desember 1994 at den lovbestemte flytteretten også omfatter offentlige tjenestepensjonsordninger. De lovfestede pensjonsordningene er imidlertid ikke omfattet av flytteretten. Når det gjelder SPK, må flyttespørsmålet ses i sammenheng med finansieringssystemet for kassen. Mangelen på reelle fond bak de rettigheter som tjenes opp i SPK, umuliggjør flytting etter de retningslinjer som flytteforskriften legger til grunn.
- *Ulike rammebetingelser for tilbyderne.* Som nevnt innledningsvis, legger utvalget til grunn at like rammebetingelser er en viktig forutsetning for en konkurransesituasjon som leder til effektiv ressursbruk. KLP har dispensasjoner fra enkelte bestemmelser i forsikringsvirksomhetsloven som vil ha betydning for konkurransen. Disse hviler i hovedsak på et annet forhold mellom kunde og selskap i KLP enn i andre selskaper.
- *Aktuarielle forutsetninger.* Utvalget mener at ulikheter i forsikringsmatematiske forutsetninger mellom tilbyderne kan gjøre det vanskelig for kundene å foreta sammenlikninger mellom pensjonsproduktene. Det understrekes imidlertid at premie og avkastning normalt vil være viktigst for kundenes valg av produkt og leverandør.

14.8.4 Oppsummering

Til tross for ovennevnte forhold, mener utvalget at konkurransen på det offentlige kollektive pensjonsmarkedet langt på vei må sies å fungere godt med hensyn til å besørge effektiv ressursbruk. Utvalget mener at Overføringsavtalen er den viktigste konkurransereguleringen i det offentlige pensjonsmarkedet i dag.

Overføringsavtalen medvirker delvis til at andre konkurransereguleringer styrkes (begrensede flyttemuligheter), men representerer også en særskilt konkurranseregulering i form av et ensartet produktspekter. Utvalget har imidlertid ikke forutsetninger for å kvantifisere effektivitets- eller konkurransevirkningene av Overføringsavtalen eller av andre antatte reguleringer. Ved å åpne for at andre aktører i livsforsikringsbransjen kan tilby pensjonsforsikringer under avtalen, antar utvalget at konkurransen på markedet vil styrkes i vesentlig grad. Det vises til utvalgets forslag til modeller i kapittel 26 nedenfor.

Utvalget mener det samfunnsmessig sett vil være viktig at markedet for offentlige kollektive pensjonsordninger fungerer godt, blant annet ut fra hensynet til en hensiktsmessig organisering og strukturering av offentlig sektor. Utvalget legger til grunn at det er en fordel at pensjonssystemet ikke bidrar til å øke ansattes motforestillinger mot omstillingsprosesser i offentlig sektor. Utvalget mener at det vil være hensiktsmessig at konkurransemyndighetene fortsatt følger med utviklingen i det offentlige pensjonsmarkedet. Utvalget ser at det kan være tvil om hvor langt konkurransemyndighetens fullmakter rekker når det gjelder forhold som angår «lønns- og arbeidsvilkår», jf jf. konkurranseloven § 1-3 andre ledd og omtalen av hovedtariffavtalesaken i avsnitt 14.7.2. Hvis det legges til grunn en lovforståelse om at pensjonsspørsmål, herunder forvaltning av pensjonsordninger, er et forhold som omfattes av unntaksbestemmelsene i konkurranseloven § 1-3 andre ledd, vil en følgelig vanskelig kunne forvente en oppfølging fra konkurransemyndighetenes side i dette markedet framover. Utvalget ser derfor at det kan være grunnlag for å vurdere presiseringer i konkurranseloven omkring slike spørsmål.

Kapittel 15
Sikring av offentlige tjenestepensjoner i livsforsikrings-selskap

15.1 Problemstillingen

For at en pensjonsordning skal kunne være med i Overføringsavtalen, krever det at den har ytelser som er likeverdige med ytelsene i Statens Pensjonskasse.

Ved vurdering av kriterier for hvilke pensjonsordninger som kan være tilsluttet Overføringsavtalen, er det viktig å avklare under hvilke forutsetninger livsforsikringsselskaper og pensjonskasser har adgang til å sikre pensjonsordninger som er likeverdige med pensjonsordningen i Statens Pensjonskasse.

Overføringsavtalen forutsetter blant annet at partene kan garantere oppfyllelse av en bruttogarantert pensjonsordning med tilsvarende pensjon som den som ytes i Statens Pensjonskasse. Det er derfor antatt at det må foreligge full fondsdekning for pensjonsordningen, eventuelt at det stilles garanti for ytelsene slik at sikkerheten for ytelsene opprettholdes og soliditeten for selskapene ikke påvirkes.

Under hvilke forutsetninger livsforsikringsselskaper og pensjonskasser kan sikre offentlige pensjonsordninger beror igjen på hvilke krav og hvilke begrensninger forsikringsvirksomhetsloven legger på livsforsikringsselskapers og pensjonskassers muligheter til å gi garantier.

15.2 Premisser som følger av lov om forsikringsvirksomhet

Livsforsikringsselskapene er underlagt lov 10. juni 1988 nr 39 om forsikringsvirksomhet (forsikringsvirksomhetsloven). Denne loven setter begrensninger for den forsikringsvirksomhet selskapene kan utøve, og stiller krav til selskapenes soliditet og til de premier og vilkår som selskapene benytter. Pensjonskasser er underlagt forskrift 19. februar 1993 nr. 117 om forsikringsvirksomhetslovens anvendelse på pensjonskasser og pensjonsfond (pensjonskasseforskriften). Denne gjør forsikringsvirksomhetsloven med forskrifter i stor utstrekning gjeldende også for pensjonskasser. Forskriften er gitt med hjemmel i forsikringsvirksomhetsloven § 1-1.

15.3 Premieberegningen

Det følger av forsikringsvirksomhetsloven § 7–6 at et forsikringsselskap skal benytte premier som står i rimelig forhold til den risikoen som overtas og i forhold til selskapets økonomi. Loven krever at premiene skal være tilstrekkelig til å gi sikkerhet for oppfyllelse av de inngåtte forsikringsavtalene.

Livsforsikringsselskapene skal beregne premiene etter et forsikringsteknisk beregningsgrunnlag, som skal inneholde de nødvendige forutsetninger om rente, omkostninger, dødelighet, uførhet med mer.

Norske livsforsikringsselskaper plikter å melde nye og/eller endrede forsikringstekniske beregningsgrunnlag til Kredittilsynet senest på iverksettelsestidspunktet. Meldeplikten følger av forskrift 10. november 1994 nr. 1000 om meldeplikt for forsikringstekniske beregningsgrunnlag som er fastsatt i medhold av forsikringsvirksomhetsloven § 7-6 andre og tredje ledd.

Forskriften gjelder for norske forsikringsselskaper og filialer av utenlandske forsikringsselskaper som er hjemmehørende utenfor EØS området. For utenlandske EØS-forsikringsselskaper, herunder de med filialer i Norge, har tilsynsmyndigheten i selskapets hjemland enerett til å drive finansiell regulering og tilsyn.

Forsikringsvirksomhetsloven § 7–6 pålegger Kredittilsynet en plikt til å føre tilsyn med norske livsforsikringsselskapers premieberegning. Videre gir loven § 7-6 Finansdepartementet hjemmel til å gripe inn mot urimelige eller ubetryggende premier, herunder premieberegning som ikke oppfyller lovens krav. Fullmakten er delegert til Kredittilsynet.

15.4 Avsetninger i forsikringsfond

Forsikringsvirksomhetsloven § 8-2 fastsetter at et livsforsikringsselskap skal føre opp et forsikringsfond i sin årsbalanse til dekning av selskapets forpliktelser etter forsikringsavtalene. Forsikringsfondet skal i henhold til § 8-2 andre ledd minst utgjøre forskjellen mellom kapitalverdien av selskapets framtidige forpliktelser og kapitalverdien av de fremtidige nettopremier.

Denne minsteverdien betegnes normalt som netto premiereserve, og representerer en beregning som er basert på forsikringstekniske prinsipper av nåverdien av forsikringsselskapets forsikringsforpliktelser. Ved beregning av forsikringsfondets minsteverdi skal det for de enkelte forsikringskontrakter benyttes samme beregningsgrunnlag som ved beregning av premien.

15.5 Hvilke garantier selskapet eller pensjonskassen kan gi

Forsikringsselskaper kan i henhold til virksomhetsbegrensningsregelen bare drive forsikringsvirksomhet og annen virksomhet som naturlig henger sammen med forsikringsvirksomhet.

De krav som ut fra soliditetshensyn er satt i forsikringsvirksomhetsloven §§ 7-6 og 8-2 til premieberegning og forsikringstekniske avsetninger, innebærer at pensjonsforpliktelsene som selskapet påtar seg, må kunne sikres ved avsetninger i forsikringsfondet. Premieinntektene må derfor sammen med garantert avkastning være tilstrekkelig til at selskapet kan foreta forsikringstekniske avsetninger til dekning av oppfyllelse av framtidige forsikringsforpliktelser.

Lovens krav om at premiene skal være tilstrekkelige til å gi sikkerhet for oppfyllelse av de inngåtte forsikringsavtaler, må ses i sammenheng med kravene til forsikringstekniske avsetninger i loven § 8-2 med tilhørende forskrift som krever full fondsdekning for selskapets forsikringsforpliktelser. Det

følger av disse kravene sett i sammenheng at livsforsikringsselskap ikke har adgang til å garantere for oppfyllelse av forsikringsforpliktelser som det ikke er mulig å beregne premien for på en forsvarlig måte, det vil si etter forsikringstekniske prinsipper.

Etter Kredittilsynets vurdering kan ikke enhver ytelse dekkes gjennom årlig premie eller risikopremie. Det som kan dekkes ved en risikopremie, kjennetegnes ved at hendelsene er plutselige og uforutsette. Ytelser som ikke kan anses som forsikringsbare, karakteriseres gjerne av at forsikringstilfellets inntreden helt eller delvis kan bestemmes av den forsikrede eller av forsikringstaker.

Videre må det, for at en ytelse skal kunne forsikres gjennom ordinær årlig premie eller dekkes ved risikopremier, også foreligge et tilstrekkelig stort erfaringsmateriale som kan legges til grunn for vurdering av risikoen. Dersom premiefastsettelsen er basert på et usikkert erfaringsmateriale, og sikkerhetsmarginene er små, vil det ikke være mulig å angi premier som er i overensstemmelse med kravene i forsikringsvirksomhetsloven § 7–6 om at premiene skal stå i rimelig forhold til den risikoen som overtas og være tilstrekkelig til å gi sikkerhet for oppfyllelse av de inngåtte forsikringsavtalene.

De ytelser som etter Kredittilsynets vurdering på denne måten ikke er forsikringsbare i den forstand at de ikke kan dekkes gjennom ordinær årlig premie eller dekkes med risikopremier, kan dekkes når forsikringstilfellet inntreffer. Disse må da finansieres med en engangspremie på dette tidspunktet.

15.6 Forbud mot kryssubsidiering

Reglene om beregning av premier i loven § 7-6 må også ses i sammenheng med forsikringsvirksomhetsloven § 7-5, som fastslår at et forsikringsselskap skal fordele sine kostnader, tap, og inntekter på en rimelig måte mellom forsikringsbransjer, forsikringskontrakter og forsikrede. Formålet med denne bestemmelsen er å motvirke urimelig kryssubsidiering mellom bransjer, kontrakter, med mer.

Etter Kredittilsynets oppfatning er § 7-5 til hinder for at det opprettes felles kommunale pensjonsordninger hvor den forsikringsteknisk beregnede premien utlignes på flere kommunale forsikringstakere. Bakgrunnen for dette er at en utligning av premien medfører at enkelte forsikringstakere betaler deler av premien for pensjonsrettigheter til ansatte hos andre forsikringstakere. Uten dispensasjon må premien fastsettes på individuell basis for den enkelte virksomhet. Hver forsikringstaker forutsettes således å finansiere dekningen av pensjonsrettigheter til egne ansatte.

Bakgrunnen for at KLP likevel kan ha en felles kommunale pensjonsordning med premie basert på en gjennomsnittsberegning som nevnt, er at Finansdepartementet har gitt selskapet dispensasjon i henhold til forsikringsvirksomhetsloven § 13-8. I henhold til dispensasjonen har KLP en felles pensjonsordning for kommuner og kommunale foretak. Det beregnes en forsikringsteknisk premie for hele ordningen, som deretter fordeles mellom forsikringstakerne etter den enkelte kommune eller foretaks andel av det samlede pensjonsgrunnlag (det vil si normalt den samlede lønn) for de arbeidstakere som omfattes av pensjonsordningen.

Forsikringstakere som har sin pensjonsordning sikret i Fellesordningen, betaler således ikke den premie som er nødvendig for å bekoste opptjeningen av egne ansattes pensjonsrettigheter til enhver tid. Dispensasjonen må ses i sammenheng med at KLP i det alt vesentlige har forsikret kommunal og dermed offentlig virksomhet, og at KLP har vedtektsfestet rett til å etterutligne en tilleggspremie hvis den forskuddsbetalte premien ikke er tilstrekkelig. KLP har også tilsvarende felles pensjonsordninger for leger og for tillitsvalgte i kommunesektoren som omfattes av samme dispensasjon fra forsikringsvirksomhetsloven.

Kredittilsynet har hittil ikke reist spørsmål ved om dispensasjonen omfatter det forhold at forsikringstakerne i KLPs fellesordninger belastes premie for dekning av pensjonsrettigheter til tidligere ansatte i foretak som ikke lenger eksisterer og dermed ikke kan betale premie til KLP. Det er imidlertid reist spørsmål om dispensasjonen dekker nevnte forhold fra forsikringsnæringen.

Videre er det i forsikringsnæringen reist spørsmål ved om kommuneloven er til hinder for at kommuner på denne måte står som en form for garantister for fortsatt premiebetaling for kommunale foretak uavhengig av om foretaket nedlegges eller opphører. Det vises til kapitel 17 om kommunale garantier og vedlagte betenkning om kommunale garantier fra tidligere fylkesmann Oluf Skarpnes.

15.7 Kredittilsynets oppgaver og uttalelse

Kredittilsynet fører i henhold til lov av 7. desember 1956 nr. 1 (kredittilsynsloven) tilsyn med at banker, forsikringsselskaper, pensjonskasser og verdipapirforetak med videre utøver sin virksomhet på en betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov.

Kredittilsynet fører blant annet tilsyn med at livsforsikringsselskap har produkter som oppfyller de krav forsikringsvirksomhetsloven stiller til premieberegningsgrunnlag og forsikringstekniske avsetninger i loven § 7-6, jf. §§ 7-5 og 8-2 med tilhørende forskrifter. Kredittilsynet fører et i hovedsak tilsvarende tilsyn med pensjonskasser basert på samme lov og pensjonskasseforskriften.

Statens Pensjonskasse ba i 1997 Kredittilsynet om en uttalelse om i hvilken grad andre livsforsikringsselskaper enn KLP kan garantere oppfyllelse av bruttogaranterte pensjonsytelser med tilsvarende innhold som i Statens Pensjonskasse (og Fellesordningen i KLP) for kommunale foretak. I en uttalelse til Statens Pensjonskasse i desember 1998 har Kredittilsynet gitt sin vurdering av i hvilken grad det er mulig å etablere kommunale pensjonsordninger som kan tilfredsstille Overføringsavtalens forutsetninger.

Spørsmålsstillingen i henvendelsen fra Statens Pensjonskasse, slik Kredittilsynet oppfattet den, var i hvilken grad livsforsikringsselskaper og pensjonskasser kan garantere oppfyllelse av bruttogaranterte pensjonsytelser innenfor de rammer forsikringsvirksomhetsloven setter.

For kommunale foretak konkluderte Kredittilsynet med at det ikke er mulig å oppfylle Overføringsavtalens forutsetninger i dag om full fondsbasering når foretaket har forsikring i en egen pensjonskasse eller i andre livsfor-

sikringsselskaper enn KLP. Kredittilsynet begrunnet dette med at de individuelle pensjonsrettighetene til arbeidstakere, fratrådte og pensjonister, i en slik pensjonskasse eller selskap, ikke tilfredsstiller forutsetningene om fortsatt G-regulering av løpende og oppsatte pensjoner når et foretak ikke lenger eksisterer.

I tillegg til dette vil antagelig heller ikke bruttogarantien eller alderspensjon fra et tidligere tidspunkt enn den fratredelsesalder som det er betalt årlig premie for, kunne dekkes for arbeidstakere som ikke har fratrådt med rett til løpende pensjon på opphørstidspunktet for foretaket. Tilsvarende gjelder også tidligere arbeidstakere som har fratrådt med rett til oppsatt pensjon før opphørstidspunktet.

Kredittilsynet konkluderte for øvrig med at det er mulig å etablere kommunale pensjonsordninger for kommuner og fylkeskommuner i private livsforsikringsselskaper og pensjonskasser som kan tilfredsstille Overføringsavtalens forutsetninger på dette punktet. Vilkårene for dette var etter Kredittilsynets vurdering at kommunen eller fylkeskommunen må forplikte seg til å betale tilleggspremier når oppsatte rettigheter og løpende pensjoner skal reguleres og eventuelt når rett til løpende pensjon utløses hvis oppfyllelse av bruttogarantien krever dette. Kredittilsynet skisserte for øvrig tre ulike måter å dekke den fleksible pensjonsalderen på.

15.8 Særtrekk ved offentlige ordninger

Det er lagt til grunn at full forsikringsmessig dekning av ytelsene bør være en forutsetning for at foretak skal kunne tilsluttes Overføringsavtalen. De viktigste spørsmålene kommunale pensjonsordninger reiser i forhold til denne forutsetningen, er knyttet til bruttogarantien, de fleksible pensjonsalderbestemmelsene, og G–regulering av oppsatte rettigheter og løpende pensjoner.

Det er noe ulike synspunkter i Kredittilsynet og i livsforsikringsselskapene på i hvilken grad disse ytelser er forsikringsbare i den forstand at de kan dekkes gjennom årlig premie eller risikopremie, eller om de først kan sikres ved engangspremie når forsikringstilfellet inntrer. Fra forsikringsnæringen er det dessuten gitt utrykk for at det som et alternativ til forsikringsmessig dekning av visse ytelser bør kunne stilles vilkår om at ordningen skal ha et premiefond av en nærmere bestemt størrelse. Midler i dette premiefondet vil kunne benyttes som engangspremier til å regulere forskjell mellom brutto-/nettoverdier og med fornuftig premiefastsetting også til å dekke opp tillegg som måtte bli nødvendig i forbindelse med de fleksible pensjonsalderbestemmelser.

G-regulering av oppsatte rettigheter og løpende ytelser krever til dels andre løsninger, men med for eksempel tilstrekkelige garantier fra kommuner eller kredittforsikringsselskaper burde livsforsikringsselskapene også kunne dekke dette.

15.9 Om KLP's premieberegningssystem

Medlemmer av Felles kommunal pensjonsordning i KLP må kunne anses å være sikret bruttogaranterte ytelser som i hovedsak tilsvarer de ytelsene som

medlemmene av Statens Pensjonskasse har rett til, herunder regulering av oppsatte og løpende ytelser. Tilsvarende gjelder for medlemmer av de andre fellesordningene i KLP.

Dette gjelder også medlemmer i fellesordningen(e) som er eller har vært ansatt i kommunale foretak som har opphørt. Deres pensjonsrettigheter blir med andre ord regulert på linje med de øvrige, selv om vedkommende foretak/arbeidsgiver ikke lenger innbetaler premie til Fellesordningen. Det er de øvrige forsikringstakere i Fellesordningen som i disse tilfeller står ansvarlig for finansieringen av regulering av de oppsatte rettigheter og løpende pensjoner for disse medlemmer av Fellesordningen, i den grad reguleringen ikke finansieres gjennom avkastningen på premiereserven knyttet til disse medlemmers rettigheter. Dette må antas til tross for at KLP's ansvar er betinget av at de enkelte forsikringstakerne innbetaler tilleggspremier dersom dette er nødvendig for å dekke utbetalinger av bruttogaranterte ytelser på linje med ytelsene i Statens Pensjonskasse.

Bakgrunnen for dette er dels den implisitte kommunale garantien som ligger i etterutligningsordningen. Videre er det i vedtektene, forsikringsvilkårene gjort unntak fra vilkåret om innbetaling av premie fra vedkommendes arbeidsgiver når det gjelder regulering av oppsatte rettigheter og løpende pensjoner til medlemmene i Fellesordningen(e) som er eller har vært ansatt i kommunale foretak som har opphørt sin virksomhet.

Vilkårene i Fellesordningen innebærer for øvrig at KLP i motsetning til andre livsforsikringsselskaper har forpliktet seg til å anvende avkastningen av forsikringsmidlene til regulering av pensjonene. Det vil derfor bare helt unntaksvis være nødvendig å dekke reguleringen med tilleggspremie (eventuelt ved etterutligning) fra de andre forsikringstakere i Fellesordningen.

15.10Sikring av bruttogarantien

De kommunale pensjonsordningene gir i likhet med Statens Pensjonskasse medlemmene rett til ytelser etter et prinsipp hvor bruttonivået garanteres. Pensjonsordningens ytelser utgjør til enhver tid differansen mellom en bestemt total prosent av pensjonsgrunnlaget og *faktiske* folketrygdytelser.

De private pensjonsordninger som er mest sammenlignbare med de offentlige pensjonsordninger, er de såkalte *differanseordninger.* I differanseordningene tas det også utgangspunkt i at det skal oppnås et bestemt nivå på de samlede ytelser fra pensjonsordningen og folketrygden. I differanseordninger defineres pensjonene i kollektivforsikringen som differansen mellom en viss totalprosent av pensjonsgrunnlaget og en beregnet folketrygd.

Bestemmelsene i folketrygdloven er utformet slik at folketrygdpensjonens størrelse ikke kan angis nøyaktig før vedkommende får rett til pensjon. Dette skyldes at folketrygdens pensjoner er avhengig av faktorer som sluttpoengtall, poengår og trygdetid. De folketrygdytelser som det skal gjøres fradrag for i differanseordninger, må derfor beregnes under forenklede forutsetninger, og fradraget har derfor fått navnet *«beregnet folketrygd».*

Totalpensjonen settes blant annet ned med tilleggspensjonen fra folketrygden.

Tilleggspensjonen beregnes etter folketrygdens regler, men med pensjonsgrunnlaget som gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt, og med de begrensninger som gjelder i folketrygden. (Pensjonsgrunnlaget er tilnærmet sluttlønn.)

Opptjeningstiden i folketrygden regnes fram til pensjonsalderen i pensjonsordningen. Størrelsen på den beregnede folketrygdpensjonen vil derfor avvike noe fra den pensjonen som faktisk kommer til utbetaling fra folketrygden.

I realiteten er det således differansen mellom ytelsene som er sikret ved den årlige premien, og ikke det samlede pensjonsnivået.

På grunn av at folketrygden bruker de beste 20 inntektstårene ved beregningen av tilleggspensjon, og at man også får medregnet ekstrainntekter som for eksempel overtid når pensjonen beregnes, er det grunn til å anta at man sjelden får en totalpensjon som er lavere enn den som er forutsatt ved fastsettelse av ytelsene fra tjenestepensjonsordningen. For medlemmer som har vært ute av arbeidsforholdet i perioder, vil det imidlertid som regel være slik at beregnet folketrygd er høyere enn den faktiske, og totalpensjonen blir derfor for disse lavere enn forutsatt. Noen kollektive pensjonsordninger har derfor en klausul som sier at hvis totalpensjonen blir lavere enn forutsatt ved fastsettelse av ytelsene fra tjenestepensjonsordningen, skal dette kompenseres (ved for eksempel overføringer fra premiefondet).

Kredittilsynets la i sin uttalelse i desember 1998 til grunn at bruttoordning kan sikres i livsforsikringsselskaper ved bruk av en differanseordning, kombinert med at forsikringstaker i forsikringsavtalen forplikter seg til å betale engangspremier til dekning for ytelser som ikke er forsikringsteknisk dekket gjennom den ordinære premiebetalingen i premiebetalingstiden.

Tilleggspremien kan dekkes av arbeidsgiver ved direkte innbetaling eller ved å belaste pensjonsordningens premiefond. Kontantverdien av eventuell for mye sikret pensjon godskrives premiefondet. Fram til tilleggspremien er betalt, vil livsforsikringsselskapets forpliktelser til å dekke eventuell avvik mellom faktisk og beregnet folketrygd være betinget av at forsikringstaker oppfyller sin plikt til å betale inn tilleggspremie som nevnt.

KLP må også dekke bruttogarantien ved engangspremier når forsikringstilfellene inntrer. Men på grunn av det solidariske premieberegningssystemet og etterutligningsretten vil de forsikrede i praksis få oppfylt bruttogarantien også i de tilfeller hvor det kommunale foretaket er gått til opphør og således ikke kan innbetale engangspremien.

15.11Fleksibel pensjonsalder

15.11.1 Generelt om fleksibel pensjonsalder

I privat sektor har medlemmer av tjenestepensjonsordninger etter skatteloven ingen adgang til selv å velge når de vil fratre med rett til pensjon fra pensjonsordningen. Det fastsettes en bestemt pensjonsalder i forsikringsavtalen som fastlegger når medlemmet tidligst kan fratre med rett til alderspensjon. Skattefavoriserte foretakspensjonsordninger kan ikke ha lavere pensjonsalder enn

67 år, med mindre det er fastsatt en lavere særaldersgrense for den enkelte stillingskategori.

I kommunale pensjonsordninger og i Statens Pensjonskasse er medlemmene gitt en viss frihet hva angår fratredelsesalder. De fleste med pensjonsalder 67 år har rett til en avtalefestet tjenestepensjon (AFP) fra fylte 65 år. Det gjelder også dem som før dette tidspunktet har fratrådt med rett til AFP pensjon. Medlemmer av kommunale pensjonsordninger har dessuten rett til å fratre før nådd aldersgrense hvis det ikke er mer enn tre år igjen til aldersgrensen og summen av alder og medlemstid er minst 85 år.

15.11.2 Kredittilsynets oppfatninger

Kredittilsynet la i sin uttalelse i desember 1998 til grunn at fleksibel pensjonsalder ikke kan inngå som et eget beregningselement i et forsikringsteknisk beregningsgrunnlag. Dette skyldes at den enkelte selv kan bestemme om vedkommende skal benytte adgangen til fratredelse etter 85–årsregelen og fratredelse med AFP. Av denne grunn er det etter Kredittilsynets vurdering ikke mulig å fastsette pensjonsordningens årlige premie slik at det er avsatt korrekt premiereserve for den enkelte på fratredelsestidspunktet. Dette gjelder også for Fellesordningen(e) i KLP, men som tidligere nevnt framtrer ikke dette så klart fordi det foretas en utligning på et stort kollektiv av forsikringstakere.

Det foreligger ulike måter å dekke de rettigheter til fleksibel pensjonsalder som kommunale pensjonsordninger gir. Etter Kredittilsynets vurdering vil andre livsforsikringsselskaper enn KLP imidlertid bare kunne garantere fullt ut for utbetaling av de beregnede pensjonsytelser ved fratredelse før aldersgrensen hvis den ordinære årlige premie for det enkelte medlem blir fastsatt ut fra vedkommendes lavest mulige fratredelsesalder. Det innebærer at det bare er denne metoden som etter Kredittilsynets oppfatning gjør det mulig å dekke og dermed fondsbasere fleksibel alderspensjonering for dem som har slik rett og ikke har fratrådt på det tidspunktet da det kommunale foretaket eventuelt opphører.

Denne metoden innebærer at forsikringstaker må godskrives verdien av de ytelser som ikke kommer til utbetaling til medlemmer fordi de velger å fratre senere enn ved lavest mulige alder. Godskrivning av verdien av ytelser som ikke kommer til utbetaling, er nødvendig for at premien i henhold til forsikringsvirksomhetsloven § 7-6 ikke skal bli urimelig høy. Verdien av ytelsene kan overføres til et premiefond tilknyttet pensjonsordningen. Ved denne løsningen blir de årlige premiene noe høyere, men til gjengjeld blir tilbakeført premie(reserve) til premiefondet også høyere, og dette kan igjen brukes til å dekning av premier.

For KLP's vedkommende vises det til det som er sagt om KLP's premieberegningsystem for Fellesordningen(e) over.

15.11.3 Forsikringsnæringens synspunkter

Forsikringsnæringen mener at det også bør kunne utvikles produkter hvor fleksibel pensjonsalder inngår som et beregningselement i det forsikringstekniske beregningsgrunnlag. Dette er et spørsmål om å kunne fastsette en erfaringsmessig basert avgangsfrekvens. Er denne fastsatt, blir det gjenstående bare et spørsmål om hvordan dekke regulering av de løpende ytelsene etter avgangsalder. Dette er blant annet lagt til grunn i et notat om vurdering av for-

sikringsbarhet datert 5. mai 2000 fra Fagutvalg aktuar liv i Finansnæringens hovedorganisasjon, FNH.

15.12Pensjonsregulering

15.12.1 Om regulering av oppsatte rettigheter og løpende ytelser i og utenfor offentlige ordninger

Etter fast praksis blir oppsatte rettigheter og løpende pensjoner i Statens Pensjonskasse regulert hvert år i samsvar med endringen i folketrygdens grunnbeløp (G-regulering). Reguleringsvedtaket treffes hvert år av Stortinget. Overføringsavtalen forutsetter at oppsatte rettigheter og løpende pensjoner i kommunale pensjonsordninger som omfattes av avtalen, blir regulert på samme måte som i Statens Pensjonskasse.

Ansatte i kommunale pensjonsordninger får rett til oppsatt pensjon fra pensjonsordningen hvis han eller hun fratrer uten å ha rett til løpende pensjon. Ved fratreden fra en kommunal pensjonsordning får fratrådte ikke utstedt en fripolise basert på oppsamlet premiereserve slik som i private pensjonsordninger. De fratrådte får en oppsatt pensjonsrettighet som etter fast praksis reguleres på linje med tilsvarende regulering som den som foretas i Statens Pensjonskasse. Den oppsatte rettighet må fortsatt anses å inngå i pensjonsordningen, og er derved ikke å anse som en individuell kontrakt. Pensjonsplanens bestemmelser om minste samlede tjenestetid (tre år) for rett til oppsatte rettigheter, fører for øvrig til at det er uvisst om alle de opptjente pensjonsrettighetene vil komme til utbetaling.

Forsikringstakere i kommunale pensjonsordninger, som normalt er kommunen, fylkeskommunen eller kommunale foretak, antas på denne bakgrunnen å ha krav på alt det overskudd som etter forsikringsvirksomhetsloven § 8-1 skal tilbakeføres til kontrakten. Dette gjelder også det overskudd som genereres av midler knyttet til oppsatte rettigheter for fratrådte arbeidstakere som følge av sikkerhetsmarginer i premieberegningsgrunnlaget.

15.12.2 Om sikring av regulering av ytelser i offentlige ordninger

Kredittilsynet la i sin uttalelse til grunn at det bare er mulig å sikre G–reguleringen i livsforsikringsselskap ved innbetaling av en engangspremie for reguleringen på det tidspunktet reguleringen foretas. Dette gjelder som nevnt også for sikring av rettigheter i Fellesordningen(e) i KLP.

Livsforsikringsselskapets plikt til å foreta regulering vil inntre ved innbetaling av nødvendig tilleggspremie. Etter Kredittilsynets vurdering burde det på denne måten være mulig i tilstrekkelig grad å sikre regulering av løpende pensjoner og oppsatte rettigheter, såframt forsikringstakerens virksomhet ikke er opphørt på det tidspunktet reguleringen finner sted.

Engangspremien vil også her være en tilleggspremie i forhold til årets ordinære premie, som forsikringstaker i såfall forutsettes å være forpliktet til å innbetale i henhold til forsikringsavtalen. Slik dekning av G–regulering innebærer i praksis at det må innbetales en tilleggspremie en gang hvert år med virkning fra reguleringstidspunktet, som normalt er 1. mai.

Tilleggspremien må dekkes av arbeidsgiveren enten ved å belaste pensjonsordningens premiefond eller om nødvendig ved direkte innbetaling.

Tilleggspremien vil normalt bli finansiert helt eller delvis av det overskuddet på pensjonistenes premiereserve som tilbakeføres til pensjonsordningens premiefond.

Har forsikringstaker flyttet pensjonsordningen til et nytt livsforsikringsselskap eller ny pensjonskasse, og flyttingen ikke omfatter pensjonistenes og de fratrådtes rettigheter, kan det oppstå praktiske problemer. Forsikringsvirksomhetsloven med forskrifter vil etter Kredittilsynets vurdering imidlertid ikke være til hinder for at det som vilkår for tilslutning til Overføringsavtalen kreves at arbeidsgiver fortsatt tar ansvar for at G–reguleringen opprettholdes for de gjenværende pensjonister og for innehavere av oppsatte rettigheter.

Det som er sagt om sikring av regulering av ytelsene, gjelder selvfølgelig også reguleringstillegg som Overføringsavtalen forutsetter skal innvilges etter at et kommunalt foretak har opphørt.

Andre livsforsikringsselskaper enn KLP vil imidlertid ikke kunne garantere for regulering av ytelsene til de gjenværende pensjonistene og fratrådte uavhengig av om arbeidsgiver innbetaler eventuell nødvendig tilleggspremie for dekning av reguleringen av pensjonene. Det vil være behov for slik tilleggspremie i den utstrekning overskuddsdannelsen i de gruppene som ikke er flyttet, er mindre enn det som er nødvendig for å sikre deres G–regulering. Dersom overskuddsdannelsen i de grupper som ikke er flyttet, er større enn det som er nødvendig for å sikre deres G–regulering, bør det overskytende kunne overføres til pensjonsordningen i den nye pensjonsinnretningen eller eventuelt tilføres et premiefond for vedkommende forsikringstaker i selskapet.

15.12.3 Kredittilsynets oppfatninger

Kredittilsynet mener at private livsforsikringsselskap ikke kan sikre G–reguleringen for pensjonister og fratrådte uavhengig av om arbeidsgiver er opphørt og kan innbetale eventuell nødvendig tilleggspremie for dekning av reguleringen av pensjonene. Begrunnelsen for dette standpunktet er hovedsakelig den samme som begrunnelsen for at disse selskapene ikke kan forsikre en bruttogaranti før pensjonstilfellet inntreffer. Regulering av oppsatte rettigheter og løpende pensjoner må også i KLP sikres med engangspremie på det tidspunktet reguleringen foretas. Det som adskiller KLP og de andre livsforsikringsselskapene i denne sammenheng, er at tidligere arbeidsgivers andel av premien i KLP blir dekket av de andre forsikringstakere i KLP gjennom etterutligningsordningen.

Forsikringsvirksomhetsloven § 7–6, jfr. § 7–5, er etter Kredittilsynets vurdering til hinder for at det kan opprettes nye ordninger i livsforsikringsselskaper hvor en gruppe av forsikringstakere står kollektivt ansvarlige for finansiering av regulering av oppsatte rettigheter og løpende pensjoner for forsikrede. Det vises til det som er sagt om dette under 17. 2 i avsnittet om forsikringsvirksomhetsloven § 7-5. KLP har dispensasjon fra Finansdepartementet for sitt premieberegningssystem. Kredittilsynet har lagt til grunn at dispensasjonen også omfatter det forhold at forsikringstakerne i Fellesordningen garanterer for regulering framover i tid av oppsatte rettigheter og løpende pensjoner for tidligere ansatte kommunale foretak som er opphørt.

15.12.4 Forsikringsnæringens synspunkter

Forsikringsnæringen er ikke enig med Kredittilsynet på dette punkt, idet et alternativ for eksempel kan være at man for foretak må kunne dekke også framtidig G-regulering. Dette kan gjøres ved en kombinasjon av at premien beregnes ut fra et sterkere premieberegningsgrunnlag enn normalt og at den gjenstående forskjellen dekkes ved at det opprettes en risikopool for slike ordninger.

Næringen mener dessuten at det bør være mulig å tilfredsstille forsikringsvirksomhetslovens krav til sikkerhet ved at det stilles en garantiforsikring for oppfyllelse av plikten til å betale eventuell tilleggspremie. Forsikringsselskapenes utgangspunkt er at avsetningene kan fastsettes slik at forskjellen blir liten og behovet for garanti mindre.

15.13Andre rettigheter som må sikres ved engangspremie

Det foreligger også enkelte andre pensjonsrettigheter i kommunale pensjonsordninger som det etter Kredittilsynets vurdering er lite hensiktsmessig, komplisert eller umulig å forsikre på annen måte enn ved innbetaling av tilleggspremie når forsikringstilfellet inntrer. Dette gjelder blant annet rett til bruttopensjon i den måned forsikringstilfellet inntreffer, fordi folketrygdens ytelser først begynner å løpe en måned senere, enke og enkemannspensjon uten ervervsprøving, samt barnepensjon mellom 18 og 21 år som er basert på bevilgning utfra skjønnsmessige vurderinger.

Barnepensjonen kan alternativt dekkes ved at medlemmer blir belastet for premie som om barnepensjonen løper ubetinget til barnet fyller 21 år. Midler som ikke kommer til utbetaling må i så fall godskrives forsikringstaker (det vil si pensjonsordningens premiefond) for at ikke premien i strid med forsikringsvirksomhetsloven § 7-6 skal bli urimelig høy.

For øvrig er det etablert et nettosystem for etterlattepensjon for etterlatte ektefelle født etter 1. juli 1950, og for barnepensjon. Disse reglene blir gitt virkning fra 1. januar 2001.

15.14Oppsummering og utvalgets vurderinger

15.14.1 Sikring av bruttogarantien

Utvalget mener at en bruttogarantert kommunal pensjonsordning kan tegnes i et livsforsikringsselskap ved bruk av en differanseordning, kombinert med at forsikringstakeren forplikter seg til å innbetale engangspremie når forsikringstilfellet inntrer, til dekning av eventuelle ytelser som ikke er forsikringsteknisk dekket gjennom den ordinære premiebetaling. Dersom et kommunalt foretak opphører, vil ansatte og tidligere ansatte i foretaket som har rettigheter til pensjon som ikke har begynt å løpe, imidlertid ikke lenger ha en forsikringstaker som kan betale eventuell nødvendig tilleggspremie for bruttogarantien.

Utvalget mener at det bør kunne gis en tilfredstillende sikkerhet for varig dekning av bruttogarantien dersom det stilles en kommunal garanti eller

kredittforsikring som dekker eventuelle avvik mellom faktisk og beregnet folketrygd dersom foretaket går til opphør ved konkurs eller på annen måte.

15.14.2 Framtidig regulering av oppsatte rettigheter og løpende pensjoner

Utvalget mener videre at det bør kunne gis tilfredsstillende sikkerhet for varig regulering av oppsatte rettigheter og løpende pensjoner, dersom det stilles en kommunale garanti eller kredittforsikring, eventuelt kombinert med krav til premieberegningsgrunnlaget for pensjonsordningen. Garantien eller kredittforsikringen må dersom foretaket er opphørt, dekke eventuelt framtidig avvik mellom den reguleringen av ytelsene som finner sted gjennom tilbakeføring av overskudd til fripolisen og den reguleringen som til enhver tid finner sted av tilsvarende pensjoner i Statens Pensjonskasse. Videre vil en gjennom å stille skjerpede krav til grunnlagsrenten i premieberegningsgrunnlaget kunne sikre at overskuddsevnen til fripolisen normalt blir tilstrekkelig til at G-reguleringen kan finansieres med overskuddet på fripolisens premiereserve.

Det er ikke enighet i utvalget om at en kommunal garanti eller en kredittforsikring som nevnt, kan erstattes ved at det opprettes en egen risikopool for slike ordninger.

15.14.3 Fleksibel pensjonsalder

Utvalget mener at det rent teknisk ikke er et problem å fastsette premien for dekning av alderspensjonsytelser hvis avgangsalderen er kjent. Det er derfor enighet om at fleksibel pensjonsalder kan dekkes og derved fondsbaseres fullt ut for kommunale foretak hvis premien beregnes ut fra lavest mulige avgangsalder for den enkelte. Fortsetter arbeidstaker utover denne alder, krediteres ytelsene premiefondet som igjen kan brukes til premiebetaling. Over tid vil det derfor skje en utjevning av premiekostnadene for foretaket.

Utvalget er også enige om at fleksibel pensjonsalder alternativt kan dekkes ved at foretaket kombinerer en forsikring hvor premien blir beregnet på basis av en erfaringsbasert gjennomsnittlig fratredelsesalder med å stille en kommunal garanti eller tegner en kredittforsikring til fordel for partene i Overføringsavtalen. Det må i såfall kreves at garantien eller kredittforsikringen skal dekke eventuell manglende premiebetaling dersom foretaket ikke har evne til å betale denne tilleggspremien på det tidspunktet alderspensjon blir tatt ut.

Forsikringsnæringen mener som tidligere nevnt dessuten at det bør kunne utvikles produkter hvor fleksibel pensjonsalder inngår som et beregningselement i det forsikringstekniske beregningsgrunnlaget.

Kapittel 16
Kommunale garantier

16.1 Innledning

I de tilfeller hvor livsforsikringsselskap ikke kan sikre offentlige tjenestepensjonsordninger som er likeverdige med Statens Pensjonskasse, kan det være aktuelt at kommunene garanterer for forpliktelsene. Dette kapitlet vil i punkt 16.2 si litt om kommunale låneopptak, og i punkt 16.3 om kommunale garantistillelser. Der vil vi komme inn på de to sentrale begrepene «særlig kommunal interesse» og «utøvelse av næringsvirksomhet», og se på kommunale garantier overfor ulike typer av virksomheter.

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven) har bestemmelser om blant annet kommuners rett til låneopptak, garantiforpliktelser og pantsetting for andres gjeld. Låneopptak reguleres i loven § 50, garantistillelser i § 51.

Spesiallovgivning innen kommunal sektor har også egne bestemmelser om det økonomiske ansvaret for kommuner i form av låneopptak og garantistillelser. For eksempel har lov om Den norske kirke av 7. juni 1996 nr. 31 (kirkeloven) bestemmelser i §§ 15 og 16 om mulig rett til låneopptak og garantistillelser.

Bestemmelsene i kommuneloven er sentrale ved vurderingene av hvor langt kommunene har rett til å påta seg garantiforpliktelser. Hvor langt ansvaret for de samme rekker, er også regulert i §§ 50 og 51, både når det gjelder forpliktelser for kommunen selv, for andre kommunale/interkommunale virksomheter som måtte være organisert på forskjellige måter, og for andre utenfor denne kretsen.

Et garantivedtak kan fattes av kommunestyret, eller av kommuneadministrasjonen når myndigheten til å vedta garantier er delegert dit. En garanti krever statlig godkjennelse, som foretas av Kommunal- og regiondepartementet eller Fylkesmannen. Dette medfører at et garantivedtak ikke er gyldig før slik godkjenning foreligger.

Kommuner kan ha sin egen pensjonskasse, som er en selvstendig juridisk person. Midlene i pensjonskassen holdes da atskilt fra kommunens midler for øvrig, og pensjonskassen hefter selv ikke for kommunens forpliktelser. Alternativt kan pensjonsordningen være tilsluttet en fellesordning som Kommunal Landspensjonskasse eller være plassert i et forsikringsselskap.

Juridisk litteratur behandler de nevnte bestemmelsene på en fyldig og oversiktlig måte når det gjelder låneopptak og garantistillelser generelt og konkret for de vanlige typene. Det er imidlertid sagt lite om de problemstillinger som vi kommer inn på i vår utredning om garanti for pensjonsforpliktelser.

Utvalget har bedt tidligere fylkesmann Oluf Skarpnes om å skrive en betenkning om kommunale garantier med utgangspunkt i våre problemstill-

inger. Denne er avgitt 21. januar 2000, og følger som vedlegg 3 til denne NOU'en.

Kommunal- og regionaldepartementet har tatt initiativ til endringer i kommuneloven, se Ot.prp. nr. 43 for 1999–2000 av 28. april 2000. Kapittel 9 i denne proposisjonen omhandler de kommunale låneopptakene, mens kapittel 10 omhandler de kommunale garantiene. Kommunenes ansvar for kollektive tjenestepensjonsordninger er ikke direkte omtalt i proposisjonen.

16.2 Om kommunale låneopptak

Kmmuneloven § 50 nr. 1 første punktum lyder:

> «En kommune eller fylkeskommune kan ta opp lån til egne kapitalformål og til konvertering av eldre gjeld.»

Med kapitalformål menes i utgangspunktet alle typer kapitalgjenstander som ikke er forbruksgjenstander, og som kommunen selv eier. Utenfor begrepet faller blant annet låneadgang til driftsformål.

Det er adgang for kommunen til å ta opp lån også hvor kommunen selv ikke er eier. Denne retten er imidlertid mer begrenset. Det framgår av § 50 nr. 1 andre punktum bokstav a at lån kan tas opp når

> «lov eller stortingsbeslutning forutsetter kommunal eller fylkeskommunal finansiering»

og bokstav b når

> «det er gitt statlig tilsagn om refusjon av kommunal eller fylkeskommunal forskuttering. Det kan ikke tas opp lån ut over refusjonens størrelse».

Under bokstav a faller ansvaret i medhold av kirkelovgivningen.

Kommuneloven § 50 nr. 2 om kommuners adgang til å ta opp likviditetslån, omfatter også lån for å sikre full forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning for egne ansatte og kommuners mulighet for å slutte seg til Overføringsavtalen for offentlige pensjonsordninger. Dette vil medføre at kommunen har rett til å oppta lån for å finansiere eventuell underdekning når en selvstendig pensjonskasse oppløses, og ved skifte av pensjonsordning.

Hvis det derimot er den kommunale pensjonskassen som opptar ansvarlig lån, er det ikke kommunen som er låntaker, i og med at den kommunale pensjonskassen er en selvstendig juridisk person. I dette tilfellet kan kommunen stille garanti, noe som blir behandlet nedenfor.

16.3 Om kommunale garantistillelser

16.3.1 Innledning

Kommuneloven § 51 er som nevnt hovedbestemmelsen på området om garantiforpliktelser. Bestemmelsens nr. 1 lyder:

> « En kommune eller fylkeskommune kan stille garanti for andres økonomiske forpliktelser når det foreligger en særlig kommunal eller

> fylkeskommunal interesse, eller er bestemt i lov eller i stortingsbeslutning.
>
> Det kan ikke stilles garanti for økonomiske forpliktelser som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet.«

Departementet har gitt nærmere forskrifter i den såkalte garantiforskriften av 9. februar 1993. Merknader til forskriften er inntatt i rundskriv H–10/93 av 9. februar 1993 fra det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet, se vedlegg 4 i denne utredningen.

Garantiadgangen er først og fremst knyttet til investeringsformål. Det kan imidlertid også gis garanti til ren drift når det foreligger en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse, se punkt 16.3.3. Av § 51 nr. 3 framgår det at departementet kan fastsette nærmere regler om adgangen til å stille driftsgarantier ved forskrift, noe som er gitt i forannevnte garantiforskrift av 9. februar 1993.

Garanti for «andres» økonomiske forpliktelser er en såkalt «tredjemannsgaranti». Til spørsmålet om kommunen hefter som selvskyldnerkausjonist eller simpel kausjonist, uttrykker Overå og Bernt i sin bok Kommuneloven med kommentarer s. 358 – 359:

> «Her følger det imidlertid av forskriftens § 5 nr. 1 at det normalt bare kan komme på tale med simpel kausjon: det vil si at kreditor ved et eventuelt mislighold først må søke dekning hos hovedkreditor slik at kommunens/fylkeskommunens ansvar blir begrenset til det som ikke kan inndrives her. Selvskyldnerkausjon – som medfører at kreditor kan gå direkte på garantisten ved mislighold – vil det bare kunne gis dispensasjon til «når særlige grunner foreligger.»

Hvis det derimot skulle dreie seg om en garanti som ikke gir kreditor noen rettigheter, enten av økonomisk eller ikke-økonomisk art, er det ingen tredjemannsgaranti, og omfattes derfor heller ikke av kommuneloven. Slike garantier kan kommunen gi helt fritt i kraft av sin autonomi, som kan defineres som selvbestemmelsesrett.

Som nevnt er kommunelovens bestemmelser på dette punkt tatt opp til revisjon ved Kommunal- og regionaldepartementets framleggelse av Ot.prp. nr. 43 for 1999–2000, se punkt 16.3.6 nedenfor.

16.3.2 Nærmere om kommunale garantistillelser

En kommunal pensjonskasse må til en hver tid ha en ansvarlig kapital som oppfyller gjeldende krav til kapitaldekning i pensjonskasser. Hvis pensjonskassen trenger å oppta ansvarlig lån, kan låneopptaket garanteres av kommunen. Det uttales i betenkningen fra Skarpnes at det ikke er tvilsomt at en kommune kan garantere for sin egen pensjonskasses lån, som angår kommunens egne ansatte. Dette vil være tilfellet for alle ansatte i kommunen, uavhengig av hvilken underliggende etat eller underliggende virksomhet det dreier seg om, så lenge det er tale om kommunalt ansatte og virksomheten styres direkte av kommunen i henhold til myndighet etter kommuneloven eller særlovgivningen.

Dette framgår av kommuneloven § 50 nr. 1 første punktum. Men selv om kommunen ikke direkte er pålagt oppgaven eller tjenesten, bør tjenester av typen velferds- og omsorgstilbud som en kommune overlater til andre å utføre

eller som kommunen er interessert i blir utført, ikke kunne anses som næringsvirksomhet i denne sammenhengen, slik at en kommune må kunne garantere også der.

Det synes heller ikke å være tvilsomt at en kommune må kunne garantere for pensjoner for egne ansatte når forpliktelsene er overtatt av andre eller skal oppfylles av andre, for eksempel et forsikringsselskap. Pensjonsforpliktelsene påhviler arbeidsgiver gjennom arbeidskontrakt og tariffavtale, og dermed ikke alene den pensjonskassen eller det forsikringsselskapet som har påtatt seg den forsikringsmessige administrasjonen.

Tradisjonelt regnes forannevnte kommunale garanti ikke å være garanti for «andres» forpliktelser, idet det i realiteten dreier seg om kommunens egne ansatte.

Det som imidlertid er mer usikkert og også hovedspørsmålet for betenkningen fra Skarpnes, er om en kommune etter loven kan garantere for å oppfylle pensjonsavtaler som kommunale foretak har inngått med forsikringsselskap. I en forstand dreier også dette seg om kommunalt ansatte. På den andre siden kan det dreie seg om mange ulike former for foretak, og tilknytningen til kommunen kan være forskjellig avhengig av hvilken sektor eller oppgave det er tale om.

Spørsmålet er blitt mer aktuelt etter som større deler av den kommunale forvaltning blir skilt ut fra kommunen i egne selvstendige virksomheter og i andre tilfeller fristilt fra kommunen (deleid med private interesser eller totalt privatisert). Videre er pensjonsforpliktelsene meget langvarige, og det økonomisk gjensidige forholdet mellom partene i gjeldende Overføringsavtale krever derfor en garanti for framtidig oppfyllelse av bruttogarantien og varig regulering av pensjonene, som er *«evigvarende».*

Fristilte virksomheter av denne karakter kan i noen tilfeller tenkes å bli nedlagt eller gå konkurs, slik at også en eventuell garanti fra virksomheten selv faller bort. Spørsmålet er viktig i de tilfeller hvor virksomheten selv har skilt ut pensjonsdelen i en egen pensjonskasse eller hvor pensjonsordningen er dekket i et annet livsforsikringsselskap enn Kommunal Landspensjonskasse. Pensjonsavtalene vil i slike tilfeller bare gi dekning for det som lar seg forsikre. Resten av ytelsene må eventuelt kunne dekkes over virksomhetens løpende drift.

Fristilte statlige virksomheter – og faktisk alle andre virksomheter – som er tilsluttet Statens Pensjonskasse, er sikret gjennom det forhold at Statens Pensjonskasse er en statsgarantert kasse, se lov om Statens Pensjonskasse § 1.

16.3.3 Begrepet «særlig kommunal interesse»

I rundskriv H – 10/93 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet i tilknytning til forskrift av 9. februar 1993 har departementet trukket opp nærmere retningslinjer for hva som kan anses å falle inn under lovens kriterier om «særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse» og «utøvelse av næringsvirksomhet».

I forarbeidene til kommuneloven, se Ot.prp. nr. 42 for 1991–92 side 181, uttales det at uttrykket «særlig kommunal interesse» først og fremst sikter til kommunale primæroppgaver. Hva som imidlertid kan sies å falle inn under dette begrepet igjen, kan være gjenstand for diskusjon. Innholdet av begrepet

vil også kunne variere avhengig av tid, sted og tradisjon. Videre kan statlige myndigheter langt på vei avgjøre hva som er kommunale oppgaver, og som det er av særlig interesse at kommunene utfører. Begrepet kommunal interesse indikerer at hovedtyngden av brukerne av de tjenestene det garanteres for, må bo i kommunen eller i vedkommende fylke.

I Overå og Bernts bok om Kommuneloven med kommentarer s. 361 uttales det blant annet:

> «Det man her har i tankene, er garantier for lån til virksomhet i de tilfeller andre enn kommunen står som eiere av en institusjon eller tiltak, og vedkommende virksomhet i og for seg godt kunne være drevet av kommunen/fylkeskommunen selv, så som idrettsanlegg, aldershjem, barnehage o.l. I forarbeidene understrekes det for øvrig at virksomheten må være av direkte interesse for kommunen/fylkeskommunen. Det vil altså ikke være tilstrekkelig at en virksomhet skaper økt sysselsetting og bidrar til økte skatteinntekter for kommunen/fylkeskommunen.»

I de senere årene har man i stadig sterkere grad overført oppgaver av mer eller mindre kommunal interesse fra kommunen til andre aktører, en prosess som vil innebære at man over tid vil komme i tvil om oppgavene ligger/lå innenfor en kommunes primæropgaver, og dermed være av særlig kommunal interesse. På dette punktet kan det i dag vises til oppgaver som barnehagedrift, legetjenester og renovasjon. I den grad slike tjenester overføres til private, vil denne type virksomhet også kunne kollidere med punkt 16.3.4 nedenfor om «næringsvirksomhet».

16.3.4 Begrepet «utøvelse av næringsvirksomhet»

Selv om det foreligger «særlig kommunal interesse», kan en kommune likevel ikke stille garanti hvis det dreier seg om økonomiske forpliktelser som er knyttet til «utøvelse av næringsvirksomhet». Dette begrepet har heller ingen presis avgrensning. Det sikter til forretningsvirksomhet som har økonomisk resultat og gevinst som formål, og hvor risikoen for tap er til stede.

Det bør unngås at kommunene utsetter seg for uhåndterlig risiko, og setter seg selv i en situasjon hvor den ikke kan innfri sine forpliktelser. Samtidig vil slik virksomhet normalt ikke øke velferden for innbyggerne generelt, med mindre det dreier seg om en hjørnestensbedrift i en kommune. En garantistillelse her vil imidlertid lett kunne komme i strid med konkurranseregelene, både norske regler og EØS-reglene.

I Overås og Bernts bok Kommuneloven med kommentarer s. 364 sies det:

> «Det man imidlertid først og fremst sikter til, er bedriftsetableringer, når bedriften har et forretningsmessig formål med sikte på økonomisk gevinst.»

16.3.5 Garantier for pensjonsrettigheter overfor ansatte i kommunale foretak

Det vil være kommunen selv som oppretter kommunale foretak. Man må kunne forutsette at foretaket opprettes for å utføre kommunal virksomhet. Kommunen vil da være fullt ut ansvarlig for foretakets virksomhet på lik linje med virksomhet som utføres av andre kommunale tjenestemenn. Det dreier seg her om egen virksomhet.

Interkommunale selskaper opprettet av kommuner er egne rettssubjekter, se lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999. De er fullt ut kommunalt eid. Forutsetningen for at en kommune kan garantere for pensjonsforpliktelser for ansatte i slike selskaper, er at den virksomheten som drives anses å være av særlig kommunal interesse. På den andre siden kan selskapet komme inn under kategorien «utøvelse av næringsvirksomhet». Hvis kommunen kan garantere i slike tilfeller, vil det dreie seg om garanti for andres forpliktelser. Den enkelte kommune som står bak det interkommunale selskapet, vil garantere for en forholdsmessig andel av pensjonsforpliktelsene for ansatte i selskapet. Utvalget legger til grunn at det er en alminnelig adgang til å gi garanti i slike tilfeller.

16.3.6 Garantier for pensjonsrettigheter overfor ansatte i andre virksomheter

I mange tilfeller blir kommunale oppgaver i større eller mindre grad overlatt til andre å utføre, ofte under tilsyn eller kontroll av kommunen. Mest kjente tilfeller av dette er renholdstjeneste i kommunale bygg, avfallsbehandling/-gjenvinning, barnehagevirksomhet og pleie- og omsorgsfunksjoner.

Også her vil det være kommuneloven § 51 som kommer til anvendelse på spørsmålet om en kommune kan garantere for pensjonsforpliktelsene for ansatte i slike selskaper. Igjen vil dermed kriteriet om virksomheten ivaretar «særlig kommunal interesse» være et vurderingstema.

Som nevnt tidligere vil de kommunale primæroppgavene falle inn under dette begrepet. Dette vil være lovpålagte oppgaver, som for eksempel grunnskolevirksomhet.

Videre vil oppgaver pålagt kommunene ved stortingsvedtak faller inn under nevnte begrep. På disse to punktene har kommuneloven § 51 selv gitt uttrykk for at en kommune kan garantere. Dette må da også innbefatte garanti for pensjonsforpliktelser for arbeidstakere i virksomheter som utfører denne type oppgaver for en kommune.

En rekke kommunale oppgaver kan være pålagt eller forutsatt løst av kommunene ved forskrifter, rundskriv og lignende direktiver fra statlige myndigheter gjennom såkalte statlige styringssignaler. I slike tilfeller synes det å være klart at påleggene knytter seg til oppgaver av særlig kommunal interesse, og at oppgavene ikke kan defineres som utøvelse av næringsvirksomhet i kommunelovens forstand. Om dette sier Skarpnes:

> «Det er f.eks. ikke noe vilkår for å kunne gi kommunal garanti at virksomheten/selskapet helt ut eies av en kommune eller av flere kommuner i fellesskap. Det må f.eks. kunne gis kommunal garanti for et renovasjonsselskaps pensjonsforpliktelser for selskapets egne ansatte, selv om selskapet er et aksjeselskap og ikke helt ut eies av en eller flere kommuner. Dette fordi renovasjonsvirksomheten må antas å være av «særlig kommunal interesse». Driver selskapet også med avfallsgjenvinning, må virksomheten fortsatt kunne sies å være av «særlig kommunal interesse. Men hvis avfallsgjenvinningen er det sentrale for selskapet, eller det dreier seg om spesialavfall av en eller annen type, vil det kunne få betydning i grensetilfelle. Virksomheten vil da kunne bli karakterisert som «utøvelse av næringsvirksomhet» som det i så fall ikke kan stilles garanti for. Men det bør være en markert næringsvirk-

somhet som skjer før den rammes av forbudet mot å gi kommunal garanti for ansattes pensjonsrettigheter.»

16.3.7 Særskilt om kommunal garanti for pensjonsrettigheter for ansatte i kommunale selskap som driver energivirksomhet (kraftproduksjon, –salg og energiforskyning)

Et energiverk, som har med produksjon og omsetning av elektrisk kraft, og et energinett, som har med distribusjon av den elektriske kraften til abonnentene, kan være organisert som et holdingsselskap/morselskap og flere datterselskaper.

Spørsmålet om energiforskyning må anses som næringsvirksomhet, er drøftet av kommunal- og miljøvernkomiteen i Innst. O. nr. 95 for 1991–92 i forbindelse med behandlingen av kommuneloven av 1992. Flertallet i komiteen uttalte blant annet at;

> «energiforskyning neppe kan regnes som ordinær næringsvirksomhet, og finner det heller ikke rimelig at den formelle selskapsorganisering bør ha noen innflytelse på spørsmålet om anledning til garantistillelse. I motsatt retning trekker fremtidig risikoprofil knyttet til energiforskyning. Flertallet forutsetter at dette spørsmålet blir presisert i lovens forskrift.»

I garantirundskrivets side 7 uttales:

> «Når virksomheten utøves i et marked og formålet er å tilføre eieren en økonomisk gevinst ved drift av virksomheten, må en regne denne som næringsvirksomhet, og garantier for slike vil ikke være tillatt. Det understrekes at hvorvidt virksomheten faktisk går med over- eller underskudd ikke kan påvirke vurderingen av hvorvidt denne er å anse som næringsvirksomhet eller ikke. Ved vurderingen av begrepet må det også tillegges vekt i hvilken grad virksomheten opererer i et marked som medfører reell økonomisk risiko eller ikke. Det understrekes videre at hvilke personer som er eiere av virksomheten ikke kan påvirke vurderingen av om denne er å anses som næringsvirksomhet. Dersom virksomheten blir å anse som næringsvirksomhet, vil det eksempelvis være uten betydning at virksomheten er helt eller delvis kommunalt eid.»

I departementets merknader til garantiforskriften § 2 om næringsformål uttales det blant annet at

> «så lenge et selskap driver med produksjon og omsetning av kraft, anses selskapets drift som næringsvirksomhet.»

Her er riktignok ikke nettvirksomheten (overføring av den elektriske kraften) uttrykkelig nevnt, med mindre den omfattes av begrepet «omsetning av kraft».

Skarpnes uttaler i sin betenkning side 10 at det er

> «vanskelig å komme til noen annen konklusjon enn at all energiforskyning - også nettvirksomheten – må betraktes som næringsvirksomhet. Følgelig vil da kommunal garanti ikke kunne stilles for et energiselskaps økonomiske forpliktelser, heller ikke for pensjonsforpliktelser som selskapet måtte ha overfor egne ansatte.»

Dette vil også være tilfellet om det er en eller flere kommuner i fellesskap som eier selskapene.

To (tidligere tre) pensjonskasser under Overføringsavtalen er opprettet for kommunale kraftselskap. Disse pensjonskassene ville neppe ha blitt tatt opp under Overføringsavtalen i dag, i det det ikke kan stilles kommunal garanti for slike virksomheter.

16.3.8 Om forslag til endringer i kommuneloven

I Ot.prp. nr. 43 for 1999–2000 side 92 første spalte uttaler departementet:

> «Det er med andre ord ikke saklig grunn til å skille mellom ulike typer garantier ut fra et risikosynspunkt. Tredjemannsgarantier er ikke spesielt risikable i forhold til andre garantier. Departementet kan heller ikke se at kommuner har et spesielt behov for å kunne gi garantier som ikke er tredjemannsgarantier uavhengig av statlig godkjenning. På denne bakgrunn kan mye tale for at bestemmelsen om garantier endres slik at den rammer garantier generelt. Siktemålet vil da være å få frem at det er tale om enhver garanti, ikke bare de garantier som er knyttet til en annens forpliktelse. Departementet foreslo i høringsutkastet at bestemmelsene om garantier endres i samsvar med dette.»

Departementet tenker her på de såkalte «egengarantier», hvor for eksempel en kommune lover å dekke et eventuelt underskudd ved et kulturarrangement, men uten at avtalen utformes slik at den gir eventuelle kreditorer rett til å kreve noe direkte av kommunen.

Videre uttales det i Ot.prp. nr. 43 side 93 første spalte:

> «Ettersom dagens kommunelov åpner for å stille slike «risikogarantier» også for næringsvirksomhet, vil forbudet mot å stille garantier knyttet til næringsvirksomhet bli ufullstendig, dersom ikke også de selvstendige garantier rammes.
>
> På denne bakgrunn foreslår departementet å utvide rekkevidden av kommunelovens garantibestemmelser til å omfatte garantier generelt, med unntak av garantier for oppfyllelse av kommunens egne forpliktelser.»

Forslaget innebærer at man går bort fra en positiv avgrensning av kommunenes adgang til å stille garantier. Denne adgangen vil følge av kommunenes autonomi (selvbestemmelsesrett).

Forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet foreslås opprettholdt. Etter dette vil det bare foreligge en begrensning for en kommune om ikke å stille garantier for utøvelse av næringsvirksomhet.

Samtidig med at det foreslås å fjerne kravet om særlig kommunal interesse, foreslås det innført et krav om avsetninger til et solidarisk tapsfond for kommunesektoren. Det skal fastsettes i forskrift hvilke nærmere retningslinjer som skal oppstilles.

Selv om forslaget til endringer i kommuneloven blir vedtatt, vil de ikke medføre særlige forandringer for det temaet som er blitt behandlet her. Det som imidlertid kan være interessant, er hvordan et tapsfond skal tilrettelegges i forhold til de pensjonsforpliktelser som en kommune kan garantere for. Det kan også være en tanke å opprette et eget tapsfond for mulige pensjonsforpliktelser, ved siden av et generelt tapsfond.

Kapittel 17
Behov for administrative forbedringer i Overføringsavtalen

17.1 Innledning

Det daglige arbeidet med Overføringsavtalen har vist at en del av det regelverket man etablerte ved starten i 1973, ikke fungerer tilfredsstillende. Det var i 1998 ca. 25 000 personer som mottok pensjon i henhold til avtalens rutiner. Siden antallet er så vidt stort, er det av stor betydning for de deltakende pensjonsinnretningene at regelverket virker rimelig, og at de daglige rutinene er rasjonelle.

Det har gjennom årene vært gjort flere framstøt for å forenkle arbeidsgangen, uten at dette har ført til særlige endringer. Våren 1998 etablerte SPK en arbeidsgruppe med representanter fra de største avtalepartene: SPK, KLP og DSKP (De selvstendige kommunale pensjonskasser), for å vurdere disse spørsmålene. Arbeidsgruppens arbeid ble avbrutt da AAD tok initiativ til å etablere et regjeringsoppnevnt utvalg for å vurdere alle sider ved Overføringsavtalen. Arbeidsgruppens foreløpige resultater er nedtegnet i et notat, og dette ble stilt til rådighet for Overføringsavtaleutvalget. Dette kapitlet er i stor grad basert på arbeidsgruppens notat. Notatet følger som vedlegg 5 til utvalgets utredning.

De viktigste delene av avtalen som er vurdert endret, er følgende punkter:

1. Fordelingsnøkkelen mellom den utbetalende og den refunderende pensjonsordningen

Overføringsavtalens fordelingsnøkkel for utbetalt pensjon mellom den utbetalende og den refunderende pensjonsordning må ses i lys av tidligere regelverk, rutiner og praksis kombinert med en antakelse om at medlemmene ville bevege seg i omtrent like stor grad mellom statlige og kommunale pensjonsordninger. Praksis har vist at denne sentrale forutsetningen ikke stemmer, og man har fått utilsiktede omfordelinger av pensjonsutgiftene mellom avtalepartene.

2. Arbeidsdelingen mellom den utbetalende og den refunderende ordningen

Arbeidet er basert på at hver pensjonsinnretning så langt som mulig benytter sine ordinære rutiner uten å utnytte det forholdet at alle de involverte ordningene beregner pensjonene etter de samme reglene. Det er derfor mye dobbeltarbeid som forsinker og fordyrer rutinene.

3. Renter på for sent overførte refusjonspensjoner

Tunge rutiner har medført forsinkelser hos enkelte av partene. Etter som det er store beløp som overføres mellom ordningene, har spørsmålet om renter på disse beløpene blitt viktig.

4. Muligheten for overgang til engangsutløsning av refusjonspensjonene ved pensjonering

Det ble i 1998 overført månedlig pensjoner for ca. 25 000 pensjonister mellom pensjonsinnretningene. Det er reist spørsmål om det ikke var rasjonelt å gå over til engangsutløsning av disse refusjonskravene ved pensjonering.

5. Samtidig opptjening

En del personer kan samtidig ha deltidsstillinger hos flere arbeidsgivere som omfattes av Overføringsavtalen. Det er teknisk vanskelig å gjennomføre beregninger av disse pensjonene med det eksisterende rutineapparatet og det er derfor reist spørsmål om man kan forenkle beregningene.

I tillegg til de momentene som er nevnt ovenfor, er det vurdert om avtaleteksten i selve Overføringsavtalen har en hensiktsmessig struktur. Avtalen består av en relativ knapp avtaletekst, med tilhørende kommentarer som anses å være en del av avtalen.

17.2 Fordelingsnøkkelen mellom den utbetalende og den refunderende pensjonsordningen

17.2.1 Dagens regelverk

Den gjeldende ordningen fordeler ansvaret for bruttopensjon og samordningsfradrag mellom den utbetalende og refunderende pensjonsordningen etter to ulike metoder. Den refunderende pensjonsordningen beregner en bruttopensjon som skal overføres. I hovedsak er denne beregnet etter pensjonsordningens egne regler og uten hensyn til størrelsen på den samlede pensjon som skal utbetales. Den utbetalende ordnings andel av bruttopensjonen utgjør dermed differansen mellom samlet bruttopensjon og den bruttopensjonen som refunderes. I perioder uten samordningsfradrag for folketrygdpensjon er dette den utbetalende ordningens pensjonsutgift.

Det totale samordningsfradraget beregnes normalt etter den vanligvis høyere sluttlønnen i den utbetalende ordningen og for øvrig etter de ordinære samordningsreglene ut fra den samlede opptjeningen av tjenestepensjon. Det samlede fradraget fordeles i forhold til den pensjonsgivende tjenestetiden, uten maksimalbegrensninger. Dette bevirker at en refunderende pensjonsordning kan trekke en større andel av samordningsfradraget enn det som ligger til grunn for egen bruttopensjon.

Årsaken til at man valgte en slik fordelingsnøkkel, var antakelig at man i 1970-årene ønsket å endre minst mulig på datarutinene. Samtidig antok man at medlemmer som skiftet arbeidsgiver, i like stor grad hadde stat og kommune som sin siste arbeidsgiver slik at dette spørsmålet ikke ville spille noen stor rolle. I dag vet vi at denne antakelse ikke var riktig i det 75 prosent - 80

prosent av de pensjonister som mottar pensjon under Overføringsavtalen, har hatt en kommune som sin siste arbeidsgiver.

De nåværende partene i Overføringsavtalen er enige om at fordelingsnøkkelen bør legges om.

17.2.2 Alternativt regelverk I

Det har vært vurdert flere måter å endre fordelingsnøkkelen på. Det som alle har vært enige om, er at bruttopensjon og samordningsfradrag bør fordeles på den samme måten. Dermed vil man få et regelverk som er beregningsmessig enklere og som gjør det lettere å gjennomføre et omforenet ansvar for utbetalt pensjon mellom de involverte pensjonsordningene.

Den enkleste fordelingen vil åpenbart skje om man fordelte utbetalt nettopensjon til pensjonisten på de involverte pensjonsordningene direkte i forhold til medlemstiden i hver ordning.

Eksempel: En pensjonist har arbeidet 10 år hos en arbeidsgiver og senere 25 år hos en annen arbeidsgiver, begge innenfor avtalesystemet. Som pensjonist vil han da få en sluttpensjon som fordeles med 10/35, det vil si 28,6 prosent, på den første pensjonsordningen og 25/35, det vil si 71,4 prosent, på den andre pensjonsordningen.

17.2.3 Alternativt regelverk II

Det har vært argumentert mot det ovennevnte forslaget (alternativ regelverk I) at det vil velte ansvaret for en urimelig stor del av lønnsveksten hos siste arbeidsgiver over på tidligere arbeidsgivere. Det ble hevdet at vekst i pensjonsytelsene på grunn av avansement senere i yrkeskarrieren i sin helhet bør bæres av de senere arbeidsgiverne. Et alternativt forslag er derfor at den første arbeidsgiveren ikke skal ha ansvar for videre avansement, det vil si en lønnsvekst utover G-regulering.

Eksempel: Personen i alternativ I ovenfor arbeider 10 år hos en arbeidsgiver og fratrer med et pensjonsgrunnlag som G-regulert opp til pensjonering utgjør 150 000 kroner. Deretter arbeider han hos en annen arbeidsgiver i 25 år og fratrer med et pensjonsgrunnlag på 200 000 kroner. Da vil den første ordningen utbetale:

150 000 kr. x 10/(150 000 x 10 + 200 000 x 25) = 23 prosent.

Den siste pensjonsordningen utbetaler da resten, det vil si 77 prosent.

Dette andre alternativet ble støttet av SPK's arbeidsgruppe.

17.2.4 Alternativ II under hensyntagen til deltidsarbeid og samtidig opptjening

En fordelingsnøkkel må også ta hensyn til at medlemmene kan arbeide i deltidsstilling, og at de kan ha samtidig opptjening av pensjonsrettigheter i flere pensjonsordninger. I det fullstendige forslaget til fordelingsnøkkel er det derfor i alternativ II lagt inn faktorer som «veier» de enkelte tjenestetidsperioder med den deltidsfaktoren arbeidstakeren hadde i perioden. Det innebærer at fordelingsnøkkelen tar hensyn til pensjonsgrunnlaget hos hver arbeidsgiver(PG), hvor lenge arbeidsforholdet har vart (t)og hvilken deltidsgrad arbeidstakeren har hatt(d) hos hver arbeidsgiver, sett i forhold til den samlede pensjonsopptjening. Det fullstendige forslaget vil etter dette se ut slik:

$A_j = (d_j * t_j * PG_j) / Sum(d_j * t_j * PG_j)$

der A_j = er pensjonsordning nr. j andel av samlet nettopensjon

d_j = gjennomsnittlig deltid i pensjonsordning nr. j

t_j = pensjonsgivende tjenestetid i pensjonsordning nr. j

PG_j = G-regulert pensjonsgrunnlag i pensjonsordning nr. j.

Et eksempel på bruk av den fullstendige fordelingsnøkkelen følger nedenfor:

En arbeidstaker har arbeidet 6 år i en 50 prosent deltidsstilling hos en arbeidsgiver med en sluttlønn som G-regulert opp til pensjoneringstidspunktet utgjør 150 000 kroner. Resten av sitt yrkesliv arbeider han 25 år i 100 prosent stilling hos en annen arbeidsgiver og oppnår en sluttlønn på 200 000 kroner.

Etter dagens regelverk skal den refunderende ordningen dekke:

Brutto: 150 000 kr. ¬ 50 % ¬ 6/30 ¬ 66 % =	9 900 kr.
- fradrag: 6/31¬ (65 343 kr. + 32 278 kr.) =	18 894 kr.
Netto	0 kr.

Den utbetalende ordningen må med andre ord i dag dekke hele pensjonen.

Etter det nye forslaget som er beskrevet ovenfor som alternativ regelverk II, blir den første (refunderende) pensjonsordningens andel av totalpensjonen beregnet slik:

50 % ¬ 6 ¬ 150 000 kr. / (50 % ¬ 6 ¬ 150 000 kr. + 100 % ¬ 25 ¬ 200 000 kr.)
= 8,26 prosent.

Den utbetalende pensjonsordningen skal følgelig dekke resten, det vil si 91,74 prosent.

De framtidige fordelingsregler bør eksplisitt angi hvilke faktorer som skal være avgjørende for hvordan pensjonsutgiftene skal fordeles. De valgte faktorer bør være så sentrale at fordelingen av utgiftene kan være uavhengig av hvordan reglene for pensjonsfastsettelse er utformet i detalj. Det må likevel forutsettes at fordelingsreglene må revurderes ved mer fundamentale endringer i pensjonssystemet.

Beregningsreglene bør teknisk sett være så enkle og logiske som mulig.

Utvalget antar at en beregningsprosedyre som foreslått av arbeidsgruppen, virker rimelig dersom man også i framtiden skal beholde en Overføringsavtale etter dagens mønster. Utvalget støtter derfor dette forslag.

17.3 Arbeidsdelingen mellom den utbetalende og den refunderende pensjonsordningen

I henhold til dagens regelverk beregner som nevnt både den refunderende og den utbetalende pensjonsordningen hele pensjonen etter vanlige pensjonsrutiner. Dette dobbeltarbeidet har medført at det samlede arbeidet med refusjonspensjoner har blitt unødvendig omfattende. Hos enkelte pensjonsinnretninger har dessuten arbeidet med refusjonspensjonene blitt nedprioritert

fordi dette, i en trengt arbeidssituasjon, ikke påvirker den endelige pensjonsutbetalingen til pensjonistene. Dette har igjen ført til at sakene har hopet seg opp, slik at overføringen av refusjonsbeløpene er blitt forsinket.

I dag er situasjonen at den utbetalende ordningen bare kan sette fram et krav om refusjon og samtidig opplyse om samordningsforutsetningene. De refunderende ordningene beregner selv refusjonsbeløpene. Dersom disse beregningsrutinene sakker akterut, vil den utbetalende ordningen heller ikke kjenne hvilke beløp som er utestående. Etter som enkelte deltakere systematisk er netto skyldnere, mens andre er netto fordringshavere, skaper dette en lite tilfredsstillende situasjon.

Den foreslåtte modellen for beregning av refusjonspensjoner åpner for en vesentlig forenkling av arbeidet. Når den utbetalende ordningen har beregnet sluttpensjonen, kan man samtidig beregne fordelingen av denne mellom de involverte pensjonsordningene. Den utbetalende ordningen kan med andre ord sette fram et entydig, formelt krav om refusjonsbeløpet. Beregningen er åpen, og kan om ønskelig kontrolleres av de refunderende ordningene i henhold til deres egne rutiner. Rutinen vil i særlig grad forenkle arbeidet for de refunderende pensjonsordningene som med dette slipper beregningene av overføringspensjonene.

Utvalget antar at en slik forenkling av beregningsrutinene blir ytterligere viktig dersom Overføringsavtalen utvides til å omfatte flere pensjonsinnretninger.

17.4 Renter på for sent overførte refusjonspensjoner

Overføringsavtalen er uklar når det gjelder spørsmålet om renter på forsinkede refusjonspensjoner. Det heter i kommentarene til avtalen at «Renter kan betales». Det har vært en noe uklar forståelse av avtalen på dette punkt. Rentekompensasjon på forsinkede betalinger er den siste tiden blitt utbetalt etter noe sjablonpregede regler.

Arbeidsgruppen er imidlertid klar med hensyn til innfordring av refusjonspensjoner. I konklusjonene på dette punktet innstilles det på at utestående refusjonspensjoner behandles som vanlige fordringer, og at det skal betales etterskuddsrenter i henhold til lov om renter ved forsinket betaling.

Loven foreskriver at renter skal betales fra avtalt forfallsdag når denne er fastsatt i forveien, og ellers fra en måned etter at fordringshaveren har sendt skyldneren skriftlig påkrav med oppfordring om å betale. Det var noe diskusjon i arbeidsgruppen med hensyn til:

1. Hva som bør være utgangspunktet for når eventuelle etterskuddsrenter skal begynne å løpe.
2. Hvor lang frist betaleren skal ha før forsinkelsesrenter påløper.
3. Hvilket beløp som er grunnlag for innfordring etter som de innkrevde beløpene er månedsbeløp med forskjellig forsinkelse.

Utvalget antar at svarene på disse spørsmålene bør fastslås når det er endelig avklart hvilken form en ny Overføringsavtale vil få. I utgangspunktet bør man i disse rutinene benytte de reglene og fristene som er vanlig i forretningsforhold for øvrig.

17.5 Overgang til engangsutløsning av refusjonspensjonene ved pensjonering

Det ble i 1998 hver måned overført refusjonsbeløp for ca. 25 000 pensjonister mellom pensjonsinnretningene. Det er reist spørsmål om det ville være rasjonelt å gå over til engangsutløsning av disse refusjonskravene ved pensjonering. Dermed vil en livsvarig overføring av månedlige ytelser erstattes av en engangsoverføring.

Denne problemstillingen har for så vidt mye til felles med forslaget om å erstatte Overføringsavtalen med en overføring av fripoliser ved stillingsskifte innen avtaleområdet.

Arbeidsgruppen så én åpenbar rasjonaliserende side ved forslaget om engangsoverføringer; Gjennom en engangsutløsning av refusjonskravet ville den refunderende pensjonsinnretningen bli fritatt for alt videre arbeid med denne pensjonisten.

Arbeidsgruppen hadde likevel ingen klar oppfatning om dette spørsmålet. Det var flere motforestillinger til engangsutløsning:

Det ble hevdet at kontantverdien av for eksempel en uførepensjon i vesentlig grad er avhengig av hvilket arbeid arbeidsgiver og andre nedlegger for å reaktivere pensjonisten til arbeidslivet. Av erfaringene kan man se at de ulike arbeidsgiverne har en forskjellig praksis på dette området. Engangsutløsning av uførepensjoner vil derfor kunne virke skjevtfordelende mellom pensjonsordningene.

Det var også usikkerhet om beregningsgrunnlagene. Den renten som skal legges til grunn for beregning av overføringsbeløpet, er sentral etter som den utbetalende pensjonsordningen ved engangsutløsning får ansvaret for å G-regulere samlet pensjon for hele løpetiden. Legger man til grunn en rente som ligger for høyt, vil den utbetalende ordningen få en merbelastning og vice versa. Etter som en pensjon kan løpe i 20 – 30 år, vil konjunkturer og rentenivået i praksis kunne svinge mye, og konsekvensene av systematiske feil bli store.

Også det dødelighetsgrunnlaget som ligger til grunn for de kjente beregningsgrunnlagene skaper problemer. Et overført beløp bør være det forventet utbetalte, mens det i dødelighetsgrunnlagene ligger en del sikkerhetsmarginer, fordi grunnlaget etter sitt formål skal ligge på den sikre siden. De vanlige beregningsgrunnlagene vil derfor medføre at for store beløp blir overført.

Det ble også hevdet at månedlige overføringer i seg selv ikke er vesentlig arbeidskrevende etter som månedlige beløp som overføres mellom to pensjonsinnretninger, sendes som et samlet beløp i et datasystem som likevel må ajourføres månedlig.

Utvalget har ikke gått nærmere inn på problemstillingene rundt engangsutløsning av refusjonspensjoner. Utvalget antar at dersom den endelige beslutning vedrørende en ny Overføringsavtale blir en avtale basert på overføring av fripoliser, vil det være naturlig at man også gjør opp refusjonskrav gjennom engangsoverføringer.

17.6 Samtidig opptjening

En del personer kan samtidig ha deltidsstillinger hos flere arbeidsgivere som omfattes av Overføringsavtalen. Det er teknisk vanskelig å gjennomføre beregninger av disse pensjonene med det eksisterende rutineapparatet, og det er derfor reist spørsmål om man kan forenkle beregningene.

Arbeidsgruppen har bare innhentet beskrivelser av problemstillingene. Utvalget har heller ikke sett det som en sentral oppgave å arbeide med dette. Problemstillingen er heller ikke nevnt i utvalgets mandat.

Del IV
Alternative modeller for overføring av pensjonsrettigheter

Kapittel 18
Oversikt over seks alternative modeller

18.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å vurdere alternative modeller for en ny Overføringsavtale slik at private forsikringsselskaper kan tilby pensjonsordninger som tilfredsstiller Overføringsavtalens krav på alle punkter. Utvalgets diskusjoner knytter seg i det alt vesentlige til forholdene for statlig og kommunalt eide eller finansierte foretak, nedenfor kalt offentlige foretak. Situasjonen for kommuner og fylkeskommuner er avklart etter som deres pensjonsordninger kan omfattes av Overføringsavtalen uansett i hvilket livsforsikringsselskap de etablerer sin tjenestepensjonsordning.

Overføringsavtalen ble i sin tid, se kapittel 4, primært etablert for å forenkle situasjonen i forbindelse med strukturendringer innen statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Man ønsket at arbeidstakere som på grunn av strukturendringer skiftet forvaltningssektor, ikke av denne grunn skulle få pensjonsmessige tap.

I de senere årene har det skjedd en ny strukturendring i offentlig sektor ved at en rekke offentlige tjenesteytende virksomheter organiseres som egne juridiske subjekter. Ofte er det slik at de samme arbeidstakerne »over natten» får en juridisk sett ny arbeidsgiver, selv om de arbeider i de samme lokaler og utfører det samme arbeidet. Fortsatt er det også slik at ansatte i offentlig forvaltning og i foretak etablert for å utføre oppgaver som tilligger offentlig forvaltning, har en sterk tilbøyelighet til å se andre virksomheter i offentlig sektor som den mest naturlige alternative arbeidsplass. Se en analyse av dette i kapittel 13. Utvalget antar at det i denne situasjonen er et like stort behov for at pensjonsorganiseringen ikke skaper noe ekstra hinder for denne prosessen som da Overføringsavtalen ble etablert i 1973. Utvalget mener likevel at offentlige myndigheter bør vurdere om pensjonsordningene i en virksomhet er tilpasset virksomhetens nye organisasjons- og tilknytningsform og virkeområde ved fristilling.

Utvalget har lagt til grunn at tjenestepensjonssystemet for statens og kommunens tjenestemenn ikke skal endres i forhold til dagens situasjon. Tilpasninger for å kunne sammenholde pensjonsopptjening i offentlig forvaltning og i de forskjellige typer av offentlige foretak, bør, om nødvendig, gjøres i forbindelse med pensjonsordninger for ansatte i offentlige foretak.

I denne del IV av rapporten har utvalget vurdert forskjellige modeller for å kunne skape en pensjonsmessig situasjon, slik at man beholder noen av de fortrinn som dagens Overføringsavtale innebærer. Samtidig må man tilpasse avtalen til en situasjon hvor stadig større deler av de offentlige tjenester blir produsert av virksomheter som ikke er en del av offentlig forvaltning. I disse vurderingene er det særlig lagt vekt på å få fram hvordan de ulike modellene påvirker:

– de ansattes pensjonsrettigheter

– arbeidsgivernes pensjonskostnader
– fordelingen av kostnader mellom arbeidsgivere tidlig og sent i yrkeskarrieren
– konkurransesituasjonen mellom ulike leverandører av pensjonsløsninger
– kompleksiteten i reglene om pensjonssystemet
– administrasjonen av pensjonssystemene
– nødvendig med endringer i lov- og regelverk
– nødvendigheten av langvarige overgangsløsninger.

18.2 Oversikt over de seks modellene

I kapitlene 19 til 24 diskuteres ulike modeller for en alternativ Overføringsavtale. I kapittel 25 gis en skjematisk oversikt over hovedtrekkene i disse modellene.

18.2.1 Garantimodellen

I kapittel 19 diskuteres forskjellige måter å garantere for sikkerheten for oppfyllelse av Overføringsavtalens krav til «evige» forpliktelser. Gjennom krav til alternative former for garantier kan også øvrige livsforsikringsselskaper tilby de samme pensjonsprodukter som Statens Pensjonskasse har med sin statsgaranti og som KLP har i Felles kommunal pensjonsordning, se kapittel 9.

18.2.2 Modell med betingede ytelser

I kapittel 20 diskuteres et alternativ om å legge om til en Overføringsavtale med betingede ytelser. Det essensielle ved denne løsningen er at dersom det ikke kan fremskaffes garantier som beskrevet i kapittel 19, kan man likevel beholde Overføringsavtalen som i dag. De fulle ytelsene er i dette alternativet betinget av at arbeidsgivere i de tilsluttede foretakene betaler de nødvendige premier.

18.2.3 Samordningsmodellen

I kapittel 21 diskuteres alternativet å oppheve Overføringsavtalen og dermed gjeninnføre samordningslovens regler for å oppnå den ønskede begrensning/samordning av flere offentlige tjenestepensjoner. Samordningsloven ble i praksis suspendert da Overføringsavtalen ble innført, i og med at også denne gjelder tilpasning av flere offentlige tjenestepensjoner til hverandre. Dersom Overføringsavtalen opphører, vil samordning automatisk bli gjeninnført, i den utstrekning samordningsloven kommer til anvendelse i disse situasjonene.

18.2.4 Modifisert finsk modell

I kapittel 22 har utvalget vurdert et alternativ basert på et pensjonssystem som brukes i Finland. Det finske systemet er basert på at tjenestepensjoner også i privat sektor er lovfestet. Dette har tvunget fram likeartede produkter i privat og offentlig sektor, og dermed forenklet koordineringen for dem som har opptjent pensjonsrettigheter i begge sektorer. Det er også gjennomført en tilpliktet solidaritet mellom arbeidsgiverne; dersom en virksomhet går konkurs, vil de øvrige arbeidsgiverne kollektivt måtte dekke innbetalingssvikten.

18.2.5 Modifisert EU-modell

I kapittel 23 har utvalget diskutert et alternativ som bygger på EU's regler for tilpasning av sosialforsikring opptjent i flere EØS-land. Systemet er omtalt som «pro rata temporis – systemet». Dette systemet, som gjelder i hele EØS-området, lar som hovedregel hver pensjonsinnretning utbetale sin opptjente pensjon ubeskåret. Det åpner i tillegg for en sammenlegging av medlemstid i flere land, slik at tjenestetid i et land som har en høy terskel for overhodet å gi en pensjonsrett, kan legges sammen med tid i andre EØS-land.

18.2.6 Medregningsmodell som i privat sektor

I kapittel 24 diskuteres alternativer som baserer seg på å vurdere en avtalefesting av bruk av medregningsregler i offentlige tjenestepensjonsordninger på i hovedtrekk den samme måten som man kan medregne tjenestetid i lov om foretakspensjon. De metoder som er beskrevet i loven, bygger på at den oppsatte pensjonen ved fratreden beregnes som verdien av den fripolise som kan kjøpes for de oppsamlede pensjonsmidlene. Hvis man skal benytte de samme metodene i offentlige ordninger, vil man i utgangspunktet forlate prinsippet om sammenlegging av tjenestetid som i dagens Overføringsavtale, og i stedet se på kontantverdien av de oppsamlede rettighetene.

I kapittel 25 gis det en oppsummering av de alternative modellene som er behandlet i kapitlene 19 til 24.

Kapittel 19
Garantimodellen

19.1 Innledning

De forslagene som presenteres i dette kapitlet, baserer seg på at man også i fortsettelsen opprettholder en overføringsavtale, som i utgangspunktet fungerer som i dag.

Utbetaling av pensjon fra alle tjenesteforhold innenfor avtalens virkeområde skjer fra den ordningen arbeidstakeren sist var medlem, på grunnlag av samlet tjenestetid hos alle arbeidsgiverne. Pensjonsgrunnlaget er i utgangspunktet sluttlønnen hos den siste arbeidsgiveren.

Utredningen baserer seg videre på Kredittilsynets vurdering, se vedlegg 7, om at visse deler av ytelsene i de offentlige tjenestepensjonsordningene ikke kan forsikres gjennom løpende premie i et privat livsforsikringsselskap. For at offentlige foretak skal kunne etablere pensjonsordninger i vanlige livsforsikringsselskaper og samtidig tilknyttes Overføringsavtalen, er det derfor nødvendig å stille krav til tilleggssikringer av visse ytelser, ved at foretaket sørger for at det stilles garantier. Garantiene skal sikre at nødvendig tilleggspremie blir betalt i tilfellet foretaket ikke selv evner å betale tilleggspremie, for eksempel fordi foretaket går konkurs eller opphører på annen måte. De ytelsene som nødvendiggjør slik tilleggssikring, omfatter i hovedsak varig regulering av løpende pensjoner og oppsatte rettigheter, muligheten for å fratre etter 85-årsregelen og bruttogarantien i forbindelse med samordning med faktisk folketrygd. I en spesiell situasjon står regelverksgarantien, som er bruttosystemets innebygde garantier i den situasjonen at folketrygdens ytelser måtte bli redusert. Se nærmere om disse forhold i kapittel 6 – Bruttogarantien i de offentlige tjenestepensjonsordningene.

Overføringsavtalen vil etter dette alternativet også kunne omfatte offentlige foretak med pensjonsavtale i livsforsikringsselskap, dersom det etableres tilstrekkelige garantier. Garantiene kan være av fire forskjellige typer:

1. Det forvaltningsorganet som det offentlige foretaket utfører sin tjeneste på vegne av, gir garantier for at virksomhetens pensjonsforpliktelser blir dekket. Vi betegner denne løsning som en Overføringsavtale med offentlig garanti.
2. Offentlige foretak som ønsker å bli omfattet av Overføringsavtalen gjennom en pensjonsavtale med et livsforsikringsselskap, sikrer sine betalingsforpliktelser gjennom en garantiforsikring i et forsikringsselskap. Denne løsning betegnes som Overføringsavtale med garantiforsikring.
3. Offentlige foretak som ønsker å bli omfattet av Overføringsavtalen gjennom en pensjonsavtale med et livsforsikringsselskap, etablerer en gjensidig ordning for dekning av eventuell tilleggspremie som måtte bli avkrevet. Denne løsningen betegnes som Overføringsavtale med solidarisk garanti.

4. En gjensidig garantiordning for alle arbeidsgivere som ønsker å være omfattet av Overføringsavtalen

Felles for alle disse fire alternativene er de løpende driftsrutiner ved innlemming av nye arbeidsgivere i Overføringsavtalen, behandling av løpende pensjonssaker, samt innkreving av garantibeløp om dette blir aktuelt. Forskjellen på alternativene er garantienes utforming, samt spørsmålene rundt garantistillelsen. Dette diskuteres særskilt senere.

Dette systemet vil innebære at Overføringsavtalen vil kunne omfatte offentlige virksomheter med pensjonsavtale med alle livsforsikringsselskaper hvis virksomheten er tilknyttet en garantiordning. Garantistillelsen vil gi de øvrige medlemmene av Overføringsavtalen en sikkerhet for framtidig oppfyllelse av regelverket i de offentlige tjenestepensjonsordninger, inklusiv en varig G-regulering.

19.2 Gjennomføring av en Overføringsavtale med garanti

19.2.1 Driftsrutine

En Overføringsavtale med garanti vil som nevnt ovenfor kunne fungere omtrent som i dag. Likevel bør de administrative forenklinger som er nevnt i kapittel 17 gjennomføres. Stikkordmessig kan en driftsrutine fungere slik:

- Forsikringsavtalen etableres på vanlig måte hos pensjonsinnretningen. Det forutsettes at det til grunn for forsikringsavtalen ligger en beregningsmodell som tar sikte på å finansiere alle ytelser medlemmene har krav på etter vedtektene, også de ytelsene som ikke er forsikringsbare.
- Det søkes om tilslutning til Overføringsavtalen. Vedlagt søknaden fra virksomheter som ikke er en del av statlig, kommunal eller fylkeskommunal forvaltning, legges et dokument fra garantistilleren som bekrefter sikkerheten. (I SPK og i KLP er i dag den tilsvarende vurdering om det offentlige foretaket kan innlemmes/ligger innenfor konsesjonsbetingelsene.)
- Det forutsettes at det opprettholdes et særskilt sekretariat, eksempelvis i Statens Pensjonskasse, som koordinerer ordningen. Sekretariatet opprettholder en ajourført oversikt over hvilke forsikringstakere/arbeidsgivere som til enhver tid er tilsluttet ordningen og de sikkerheter som er stilt.
- Når et pensjonstilfelle inntreffer, innhenter den utbetalende pensjonsordningen alle nødvendige opplysninger om tidligere pensjonsopptjening, beregner samlet pensjon, fordeler denne på pensjonsinnretningene i forhold til medlemstiden og sender regning til de refunderende ordningene. Overføringene gjennomføres med månedlige eller årlige innbetalinger. Eventuelt kan refusjonsoppgjøret skje ved et engangsoppgjør på pensjoneringstidspunktet.
- Ved senere endringer av ytelsene beregnes nytt refusjonskrav av den utbetalende pensjonsordningen. Kravet sendes øvrige involverte pensjonsinnretninger, som overfører de nye beløpene. Dersom det ikke er forsikringsmessig dekning for de nye beløpene, innkrever den enkelte pensjonsinnretningen den nødvendige tilleggspremie fra forsikringstakeren/arbeidsgiveren. Manglende dekning vil være knyttet til senere økninger i

pensjonsytelsene, mens hovedstolen alltid vil være sikret i forsikringsselskapet.
– Hvis forsikringstakeren ikke evner å dekke merpremien, kreves denne inn fra garantisten for vedkommende forsikringsselskap/avtalepart.

19.2.2 Fire forskjellige former for garanti

19.2.2.1En Overføringsavtale med offentlig garanti

Utvalget har fått utarbeidet en betenkning om kommunenes muligheter til å gi garantier for forpliktelser for offentlige foretak som ligger i det kommunale og fylkeskommunale virksomhetsområdet. Betenkningen er utarbeidet av tidligere fylkesmann Oluf Skarpnes, og er tatt inn som vedlegg 3. I kapittel 16 har utvalget diskutert dette spørsmålet videre. Det framkommer av betenkningen at kommuner og fylkeskommuner har en relativt vid adgang til å garantere for pensjonsforpliktelser. Det gjelder pensjonsforpliktelser overfor:
– egne ansatte og ansatte i virksomheter som er en del av kommuneforvaltningen,
– ansatte i interkommunale foretak for kommunens forholdsmessige andel av foretakets pensjonsforpliktelser, og
– ansatte i selvstendige rettssubjekter, forutsatt at virksomheten er av «særlig kommunal interesse» og dessuten ikke er å anse som «næringsvirksomhet».

Et området som spesielt nevnes og som ikke kan omfattes av muligheten for en kommunal garanti, er kraftproduksjon og kraftdistribusjon. Bakgrunnen for denne begrensningen ligger i at denne typen virksomhet må anses for å være næringsvirksomhet.

Utvalget har på denne bakgrunn antatt at det er mulig å avgi kommunale garantier for pensjonsforpliktelser og ved dette åpne for tilknytning til Overføringsavtalen for offentlige foretak, dersom de er av særskilt kommunal interesse og ikke er å anse som næringsvirksomhet.

En kommune har imidlertid ikke plikt til å avgi slike garantier. Det vil også på grunn av politiske og økonomiske vurderinger kunne være ulike syn på det å gi garantistillelser. Slike varierende syn vil medføre at det kan bli ulik praksis mellom kommunene.

Dersom en virksomhet oppnår kommunal garanti, vil den kunne tegne offentlig tjenestepensjon med Overføringsavtale i alle livsforsikringsselskaper. Garantien vil innebære den samme forpliktelsen for garantisten som det som i dag gjelder for KLP's medlemskommuner, hvor man er forpliktet til å innbetale en merpremie. I KLP's situasjon gjelder garantien hele kollektivet i Felles kommunal pensjonsordning, mens garantien i det alternativet som her drøftes, vil være individuell overfor en konkret arbeidsgiver.

For statlig fristilte virksomheter vil tilsvarende garantier måtte behandles av Stortinget eller av det organ som måtte være gitt slik fullmakt til å stille slike garantier.

Når et offentlig foretak etablerer pensjonsavtale med et livsforsikringsselskap, med en kommunal garanti for pensjonsforpliktelsene, vil garantien som nevnt være en individuell garanti, avgitt av en bestemt garantist til sikkerhet

for krav mot en bestemt forsikringstaker. Det vil i denne situasjonen være fire parter involvert:
- forsikringstakeren,
- forsikringsselskapet,
- garantistilleren, i dette tilfelle kommunen eller fylkeskommunen,
- sekretariatet for Overføringsavtalen på vegne av de øvrige deltakerne i avtalen.

Forsikringsselskapet vil naturlig være en koordinerende instans overfor øvrige parter i Overføringsavtalen. Selskapet vil ha ansvaret for å kreve inn eventuell tilleggspremie fra forsikringstakeren, og garantibeløp fra garantisten, dersom dette er aktuelt.

19.2.2.2 En Overføringsavtale med garantiforsikring

I stedet for en kommunal garanti kan sikkerheten for pensjonsutbetalingen kjøpes gjennom en garantiforsikring. Det vil innebære at forsikringstakeren / arbeidsgiveren stiller en garanti i form av en kredittforsikring som må dekke eventuelle tilleggspremier for de forhold som ikke er forsikringsbare dersom foretaket blir avviklet. De ansatte og pensjonistene bærer da bare risikoen for at garantisten ikke oppfyller sine forpliktelser.

Utvalget har ikke vurdert markedet for slike forsikringer ettersom de ikke synes å være i bruk på det norske markedet. Det er derfor vanskelig å anslå hvilket premienivå garantiforsikringen vil ligge på. Det hersker også forskjellige oppfatninger innen utvalget om det vil være mulig å få tegnet slike garantiforsikringer som modellen krever.

I Sverige har man et eget gjensidig kredittforsikringsselskap, FPG, etablert av næringslivet selv, som håndterer garantiforsikringer for foretak som har kollektiv pensjonsforsikring som ikke sikres i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse. Kostnadene for denne forsikringen ligger i år 2000 på ikke mer enn 0.2 prosent av garantibeløpet. Bakgrunnen for forsikringsordningen er at foretakene i henhold til svensk lovgivning har anledning til å la oppsamlede pensjonsreserver arbeide i eget foretak. For å sikre de ansattes pensjonsrettigheter mot risikoen for at arbeidsgiver går konkurs, krever lovgivningen at det i slike situasjoner etableres en tilleggssikring.

Den svenske garantiforsikringen er imidlertid ikke direkte sammenlignbar med den garantiforsikringen som utvalgets garantimodell krever, ettersom det svenske kredittforsikringsselskapet dekker oppfyllelse av i hovedsak opptjente pensjonsrettigheter. Dessuten foretas det avsetninger til dekning av pensjonstillegg for å verdisikre pensjonene. Oppskrivningen av pensjonene er basert på konsumprisindeksen, men den omfatter tilsynelatende ikke reguleringer som ikke kan dekkes gjennom de foretatte avsetninger. Det finnes ingen regelverksgaranti tilsvarende den som finnes i vårt bruttosystem.

Et problem med en garantiforsikring av pensjonsytelser er å anslå hvilken verdi som skal forsikres, ikke minst hvordan reguleringen av pensjonsytelsene vil utvikle seg over en svært lang tidsperiode, for eksempel 30-50 år. Det kan være grunn til å tro at «regelverksgarantien» i bruttosystemet – det er risikoen for at folketrygdens ytelser svekkes – ikke kan sikres gjennom en garantiforsikring, ettersom det må anses som meget besværlig, både å anslå

risikoen for at forsikringstilfellet skal inntreffe og hvor stor erstatningssummen i så fall vil være. Utvalget vil imidlertid peke på at det må antas å være svært usannsynlig at folketrygdens ytelser reduseres med tilbakevirkende kraft. Det vil derfor være framtidig opptjening etter en eventuell reduksjon i folketrygden som er problemet. Det er etter utvalgets oppfatning også grunnlag for at hele situasjonen for de offentlige tjenestepensjonene må revurderes ved en vesentlig reduksjon i folketrygden. En løsning for garantiforsikringen kan i disse situasjoner være at regelverksgarantien begrenses slik at ytelsene ved en vesentlig reduksjon i folketrygden tilpasses til hva som beskrives under kapittel 20 – En Overføringsavtale med betingede ytelser.

19.2.2.3 En Overføringsavtale med solidarisk garanti for de arbeidsgivere som slutter seg til avtalen uten annen sikkerhet

En alternativ sikring er at alle forsikringstakerne, som ønsker å slutte seg til Overføringsavtalen, avgir en solidarisk garanti gjennom en »pool-ordning». Dersom en forsikringstaker som er tilsluttet ordningen ikke kan dekke den nødvendige tilleggspremien, som kreves fra forsikringsselskapet, fordeles tilleggspremien på de øvrige deltakerne i poolen. Dermed vil pensjonsrettighetene for de ansatte være sikret også om en eller flere av forsikringstakerne ikke evner å innbetale nødvendig tilleggspremie. Det vil antakelig være nødvendig å begrense adgangen til å trekke seg ut av et slikt solidarisk fellesskap.

Det finnes lovpålagte utligningsordninger av denne typen innenfor både bilforsikring og yrkesskadeforsikring. Hvis en ikke-forsikret bil kommer i en situasjon som skulle betinge en erstatning til en annen part, vil en utligningsordning tilsi at den andre parten får sin erstatning. Regningen for oppgjøret sendes gjennom en pool-ordning til alle bilforsikringsselskaper (som fordeler dette på alle bileiere gjennom premien). Tilsvarende gjelder innen yrkesskadeforsikring i forhold til foretak som ikke har forsikret seg i henhold til lovgivningens bestemmelser.

Kredittilsynet er skeptisk til en løsning gjennom en solidarisk garanti, idet man antar at en slik løsning vil stride mot forsikringsvirksomhetsloven § 7–5 og i særlig grad § 7– 6. I § 7–6 heter det:

> «Et forsikringsselskap skal benytte premier som står i et rimelig forhold til den risiko som overtas og i forhold til selskapets økonomi. Premiene skal være tilstrekkelige til å gi sikkerhet for oppfyllelse av de inngåtte forsikringsavtaler.»

I § 7–5 heter det at:

> «Et forsikringsselskap skal fordele sine kostnader, tap, inntekter, samt alle fond mv på en rimelig måte mellom forsikringsbransjer, forsikringskontrakter og forsikrede.»

Det kan også være grunn til å nære en viss skepsis til hvor stor interesse det vil være blant de aktuelle forsikringstakere/arbeidsgivere til å gå inn på avtaler hvor man frivillig binder seg til å dekke andre virksomheters forpliktelser. Felles kommunal pensjonsordning i KLP er i realiteten en slik utligningsordning, men tyngden i KLP-fellesskapet utgjøres av kommuner og

fylkeskommuner. Dette vil nødvendigvis ikke være parallelt til situasjonen med andre foretak, selv om de utfører oppgaver som ligger nær det offentlige området. Også størrelsen på fellesskapet må antas å være av stor betydning. En pool-ordning må ha en viss kritisk størrelse for at en slik utligningsordning skal kunne fungere.

19.2.2.4En Overføringsavtale med solidarisk garanti mellom alle arbeidsgivere som slutter seg til avtalen

Et alternativ som kan sikre en tilstrekkelig størrelse på en garanti-pool, er at det til Overføringsavtalen blir tilknyttet en betingelse som forplikter alle arbeidsgivere som søker tilslutning til avtalen, å delta i en gjensidig garantiordning. Ordningen kan da administreres av Overføringsavtalens sekretariat, og premien utlignes på alle involverte deltakere. En slik felles garantiordning vil ha den fordelen at den raskt vil kunne oppnå den nødvendige kritiske størrelse og derfor være tilstrekkelig sikker.

På den andre siden vil en automatisk deltakelse i en gjensidig garantiordning medføre en risiko for at det kommer inn deltakere med en stor risiko for konkurs. Det bør i så fall vurderes om sekretariatet kan få tilstrekkelige retningslinjer til å avgjøre hvem som kan delta.

19.3 Vurdering av en Overføringsavtale med garanti

En Overføringsavtale med garanti vil øke arbeidet med Overføringsavtalen noe i forhold til dagens situasjon, ettersom arbeidet med å etablere og registrere garantiene vil representere et visst merarbeid. Arbeidet med innkreving av nødvendig tilleggspremie fra forsikringstaker eller eventuelt garantist forutsettes imidlertid utført av forsikringsselskapet. Vi antar videre at det bare i et fåtall tilfeller vil inntreffe situasjoner hvor det blir aktuelt å gjøre garantien gjeldende. I utgangspunktet må beregningsgrunnlaget, som nevnt ovenfor, legges opp slik at forsikringsfondet dekker alle ytelser pensjonisten har krav på. I de tilfeller de nødvendige fond ikke er til stede, bør arbeidsgiver normalt være istand til å dekke tilleggsregningen uten at garantien skal gjøres gjeldende.

De tre alternative løsninger for garantistillelse behøver for så vidt ikke utelukke hverandre. Man kan tenke seg en situasjon hvor for eksempel en kommune er villig til å garantere for visse foretak, mens den henviser andre foretak som ikke «er av særlig kommunal interesse» til å kjøpe garantien gjennom kredittforsikring.

Et vesentlig fortrinn ved garantiløsningen er at den vil kunne tas i bruk uten spesielle overgangsordninger. Pensjonsrettigheter tjenes opp gjennom hele yrkeslivet, og alle systemendringer har en tendens til medføre alternative behandlingsregler som vil komplisere både forståelsen av pensjonene og arbeidet med dem. Selv om man kan avgrense overgangstiden noe, vil løsninger med forskjellige beregningsregler for ulike årsklasser øke risikoen for feil, øke forståelsesproblemene hos pensjonister, saksbehandlere og beslutttende organer og – ikke minst – fordyre all saksbehandling. Ved etablering av

en garantiordning som beskrevet ovenfor, vil nye deltakere kunne slutte seg til Overføringsavtalen etter hvert som garantiordninger etableres.

Dersom garantiløsningen gjennomføres som beskrevet av utvalget, ved at forvaltningen gir garantier som beskrevet eller det etableres tilfredstillende forsikringsgarantier, vil livsforsikringsselskaper og pensjonskasser kunne tilby pensjonsløsninger overfor offentlig sektor, uten at Overføringsavtalen reiser noen problemer. Løsningen vil således imøtekomme de innvendinger som forsikringsselskaper har reist overfor Konkurransetilsynet vedrørende dagens situasjon.

Kapittel 20
En modell med betingede ytelser

20.1 Innledning

En Overføringsavtale med betingede ytelser baserer seg også på at Overføringsavtalen i utgangspunktet fungerer som i dag.

Utbetaling av pensjon fra alle tjenesteforhold innenfor avtalens virkeområde skjer fra den ordningen arbeidstakeren sist var medlem, på grunnlag av samlet tjenestetid hos alle arbeidsgivere. Pensjonsgrunnlaget er normalt sluttlønnen hos den siste arbeidsgiveren.

Pensjonsrettighetene for arbeidstakere i foretak som har etablert en tjenestepensjonsordning i et privat livsforsikringsselskap, er imidlertid betinget av at arbeidsgiveren innbetaler eventuelle tilleggspremier. Dersom arbeidsgiveren ikke kan betale, blir pensjonsrettighetene i dette alternativet for arbeidsforhold hos denne arbeidsgiveren redusert til det som kan dekkes av de oppsamlede midlene. Dette innebærer at pensjonsrettighetene under dette systemet enten blir de samme som under dagens Overføringsavtale, eller svakere.

Vi forutsetter også under en Overføringsavtale med betingede ytelser at det er mulig å forsikre alle ytelsene i en offentlig tjenestepensjonsordning, bortsett fra klart avgrensede områder, for eksempel varig regulering av løpende pensjoner og framtidige regelverksendringer i folketrygden, se kapittel 15. Vi forutsetter videre at arbeidsgiveren/forsikringstakeren også i denne løsningen forplikter seg til å innbetale nødvendige tilleggspremier for å kunne dekke ikke-forsikrede ytelser. Hvis den situasjonen inntreffer at forsikringsselskapet ikke kan dekke ytelsene ut fra eksisterende midler, og at arbeidsgiveren heller ikke innbetaler nødvendig tilleggspremie, for eksempel på grunn av en konkurs, reduseres pensjonen til vedkommende pensjonist fra denne ordningen til hva som er sikret i selskapet.

20.2 Gjennomføring av en Overføringsavtale med betingede ytelser

En Overføringsavtale med betingede ytelser vil langt på vei kunne fungere omtrent som i dag. Stikkordsmessig kan en driftsrutine fungere slik:

– Forsikringsavtalen etableres på vanlig måte hos pensjonsinnretningen. Det må forutsettes at det til grunn for forsikringsavtalen ligger et beregningsgrunnlag som tar sikte på å dekke alle ytelser medlemmene har krav på etter vedtektene, også dem som ikke er forsikringsbare.
– Det søkes om tilslutning til Overføringsavtalen. Det forutsettes at det opprettholdes et særskilt sekretariat, for eksempel i SPK, som koordinerer ordningen. Sekretariatet opprettholder en ajourført oversikt over hvilke forsikringstakere/arbeidsgivere som til enhver tid er tilsluttet ordningen.

– Ved et inntruffet pensjonstilfelle innhenter den utbetalende pensjonsordningen alle nødvendige opplysninger om tidligere pensjonsopptjening, beregner samlet pensjon, fordeler denne på pensjonsinnretningene i forhold til medlemstiden, og sender regning til de refunderende ordningene. Hvis det ikke er dekning for pensjoner i henhold til Overføringsavtalens regler for en arbeidstaker hos en bestemt arbeidsgiver, utbetales den sikrede pensjon fra denne ordningen. De øvrige involverte pensjonsordningene utbetaler som normalt etter Overføringsavtalens regler. Samlet pensjon til pensjonisten vil da reduseres så mye som svikten i forhold til full pensjon hos den bestemte arbeidsgiveren.
– Ved senere endringer av ytelsene fungerer ordningen tilsvarende.

Avtalen fungerer således som i dag, bortsett fra forbeholdet om begrensede ytelser for arbeidsforhold hvor forsikringstakeren ikke evner å innbetale eventuelle nødvendige tilleggspremier.

Rutinen bør i prinsippet kunne fungere tilfredsstillende enten det er en refunderende eller en utbetalende pensjonsordning hvor svikten skjer. Hvis det er i en refunderende (tidligere) pensjonsordning svikten har oppstått, vil samlet pensjon bli utbetalt basert på sluttlønnsprinsippet som normalt under Overføringsavtalen, redusert med svikten fra angjeldende arbeidsforhold. Hvis svikten skjer hos den arbeidsgiveren hvor vedkommende hadde sitt siste arbeidsforhold, vil den siste pensjonsinnretningen likevel kunne beregne og utbetale pensjon etter sluttlønnsprinsippet, nå redusert med den manglende dekningen fra den siste arbeidsgiveren. Ytelsene fra tidligere pensjonsforhold vil måtte utbetales upåvirket av den manglende betalingsevnen hos den siste arbeidsgiveren.

20.3 Vurdering av en Overføringsavtale med betingede ytelser

Pensjonisten vil under en Overføringsavtale med betingede ytelser få en samlet pensjon som normalt vil være korrekt etter Overføringsavtalens regler, men det vil ikke være noen garanti for den samlede pensjonsutbetaling. Dette kan i en viss grad sammenlignes med situasjonen for pensjonister i alle private tjenestepensjonsordninger, som i henhold til lov om foretakspensjon skal reguleres i samsvar med de midler som tilføres pensjonistenes overskuddsfond, dog ikke bedre enn det G-reguleringen tilsier.

Det antas at det etter gjeldende forsikringslovgivning er adgang til å etablere en slik betinget pensjonsrett. Det er imidlertid en viktig forutsetning at alle forsikrede og andre involverte parter gjøres helt klar over betingelsene.

Som nevnt flere ganger tidligere står regelverksgarantien, det vil si risikoen for å møte den situasjonen at folketrygdens ytelser reduseres i forhold til dagens nivå, i en spesiell stilling. Det kan gjerne lages pensjonsprodukter som i utgangspunktet følger dagens regelverk i SPK, men som tar forbehold for om man skal kompensere for reduserte ytelser i folketrygdsystemet. Et alternativ er derfor å åpne for tilslutning av pensjonsordninger til Overføringsavtalen hvor ytelsene følger avtalens øvrige regler, men med den begrensning at pensjonsordningen ikke kompenserer for reduserte folketrygdytelser.

En ulempe ved en Overføringsavtale med betingede ytelser er antakelig at den vil kunne innebære en større risiko, og at medlemmene på denne måten vil kunne føle en usikkerhet, særlig om reguleringen av framtidige pensjoner. Dette må ses på bakgrunn av at offentlig sektor har vært preget av stabile pensjonsforhold. På den andre siden vil en Overføringsavtale med betingede ytelser kunne medføre lavere kostnader, fordi det ikke stilles krav om garanti eller forsikring. Sett fra arbeidsgivers side vil dette således kunne være et fortrinn.

En Overføringsavtale med betingede ytelser vil kunne tas i bruk uten spesielle overgangsordninger i forhold til dagens system. Det er de samme fordeler ved dette som nevnt under punkt 19.3. Løsningen blir imidlertid i praksis noe tyngre å gjennomføre enn løsningen med garantier, på grunn av de kompliserende beregninger i de situasjoner hvor pensjonen fra et arbeidsforhold reduseres.

Dersom løsningen med betingede ytelser gjennomføres, vil livsforsikringsselskaper og pensjonskasser kunne tilby pensjonsløsninger overfor offentlig sektor uten at Overføringsavtalen reiser noen problemer. Løsningen vil således imøtekomme de innvendinger enkelte forsikringsselskaper har reist overfor Konkurransetilsynet vedrørende dagens situasjon.

Kapittel 21
Samordningsmodellen

21.1 Innledning

En overgang til å samordne pensjoner fra offentlige tjenestepensjonsordninger med hverandre vil være å vende tilbake til situasjonen før 1972. Som beskrevet i kapittel 7 skal offentlige tjenestepensjoner i utgangspunktet samordne sine ytelser med hverandre og for øvrig med folketrygden og en del andre ytelser, i henhold til samordningslovens regler. Den horisontale samordningen mellom offentlige tjenestepensjoner er imidlertid i praksis suspendert, fordi de fleste av disse pensjonsordninger (fra 1972) er knyttet sammen gjennom Overføringsavtalen, og pensjonutbetales dermed samlet. Dersom Overføringsavtalen opphører, vil alle tjenestepensjoner fra SPK, KLP, kommunale pensjonskasser og kommunale pensjonsordninger i andre livselskap igjen måtte tilpasses hverandre gjennom samordning, som beskrevet i Samordningsloven.

21.2 Gjennomføring av samordning av offentlige tjenestepensjoner

Dersom det blir enighet om å oppheve Overføringsavtalen og ta i bruk samordningsloven i stedet, ligger beregningsapparatet klart. Samordningsloven med tilhørende forskrifter og rundskriv er vel etablert, og det byr ikke på særlige teoretiske problemer å ta dette regelverket i bruk.

Man vil da få følgende pensjonsrutine:

En arbeidstaker som har tjent opp rett til tjenestepensjon gjennom ansettelser hos flere offentlige arbeidsgivere, vil få sin pensjon utbetalt ved at hver pensjonsinnretning utbetaler sin andel av pensjonen direkte til pensjonisten. Forut for dette har de involverte pensjonsinnretningene samordnet pensjonene med hverandre og med folketrygdens og andre samordningspliktige ytelser.

I kapittel 5 er disse beregningene nærmere beskrevet og eksemplifisert. I korthet går den horisontale samordningen mellom tjenestepensjoner ut på at maksimal pensjon begrenses til full pensjon i den ordningen som arbeidstakeren sist var medlem av, og at begrensningen gjøres i den(de) siste ordningen(e). Deretter vil pensjonene, som i dag, bli samordnet med folketrygden.

Det gjelder et unntak fra hovedbestemmelsen i loven dersom arbeidstakeren har en »lønnsnedgang», det vil si har gått til en stilling med et lavere pensjonsnivå enn i et tidligere arbeidsforhold. Da vil det i henhold til loven bli gitt et «kvalitetstillegg», slik at den begrensningen som gjøres i siste ordnings pensjon blir mindre. Vi viser igjen til regneeksemplene i punkt 5.3.

Omleggingen vil få økonomiske konsekvenser for de berørte medlemmer av pensjonsordningene og for pensjonsinnretningene selv. Det vil derfor være viktig hvordan man takler overgangen fra dagens system tilbake til samordn-

ingslovens regler. De som i dag er medlemmer av de offentlige tjenestepensjonsordningene, kan antas å ha ervervet en rett til å få sin pensjon beregnet etter Overføringsavtalens regler for all tjenestetid fram til overgangsdatoen. Framtidig opptjening vil skje etter samordningslovens regler. Hvis dette alternativet velges, må det etableres en prosedyre for hvordan man skal beregne pensjonene for personer som både har tjent opp rett til pensjon under Overføringsavtalen og senere under samordningsloven.

21.3 Vurdering av en overgang til horisontal samordning

Pensjonister som har pensjonsopptjening i flere offentlige pensjonsordninger, vil ved bruk av samordningsloven få en annen pensjon enn i dag. En arbeidsgruppe nedsatt av SPK fant at pensjonene ble i gjennomsnitt 5 til 6 prosent, eller ca 7 000 kroner per år, høyere i 1998-kroner etter reglene i Overføringsavtalen enn etter ytelsene i samordningsloven. Det er da bare tatt hensyn til forskjellene i beregningen av bruttopensjonene, det vil si pensjonen før samordning med folketrygden. I tillegg kommer at Overføringsavtalen også medfører pensjon for arbeidsforhold for kortere perioder enn tre år, og at karensproblemene ved skifte av stilling blir redusert. Vi viser til rapporten fra SPK's arbeidsgruppe, som er inntatt som vedlegg 5. Det vil antakelig være nødvendig med en lang overgangstid for å forhindre at man beskjærer opptjente rettigheter. Antakelig vil det også være en forhandlingsmessig utfordring overfor arbeidstakerorganisasjonene å gjennomføre omleggingen.

Motstykket er selvfølgelig at lavere pensjonsytelser etter hvert vil gi tilsvarende lavere premier for arbeidsgiverne.

Ved bruk av samordningsloven vil fordelingen av pensjonsutgiftene bli annerledes enn ved bruk av Overføringsavtalen. Under den foreslåtte nye Overføringsavtalen er det den pensjonsordningen arbeidstakeren sist var medlem av som tar ansvar for all lønnsvekst utover G-regulering. Samordningslovens hovedregel tilsier at dersom samlet pensjon overstiger høyeste pensjon i den siste ordningen, skal det skje en avkortning i den sist opptjente pensjonen.

Hvis man vender tilbake til en horisontal samordning, vil Overføringsavtalen ikke lenger være noen hindring for å etablere pensjonsordninger for offentlige foretak i private livsforsikringsselskaper. Disse forsikringsselskapene vil likevel ha noen av de samme problemene som i dag med å tilby en pensjonsordning som er likeverdig med SPK, fordi de fortsatt ikke vil kunne forsikre bruttoytelser, G-regulering og fleksibel pensjonsalder.

For arbeidstakerne vil kortere arbeidsforhold under tre år ikke gi pensjonsopptjening. Det vil videre kunne oppstå karensproblemer ved stillingsskifte. Grensen på tre år for rett til pensjon er antakelig en bestemmelse i lov om Statens Pensjonskasse som bør vurderes endret etter at man har fått lov om foretakspensjon med ett år som en nedre grense for opptak i pensjonsordningen.

Hvis man går tilbake til horisontal samordning, vil dette øke kompleksiteten i pensjonsberegningene, etter som samordningsloven oppfattes som vanskelig tilgjengelig. Samordningen vil gjøre pensjonsberegningene vanskeligere å forstå enn den sammenlegging av ansettelsestid som skjer under Overføringsavtalen, og klagene på lovens »uforståelighet» kan derfor tilta. En

av de fordelene man så ved Overføringsavtalen da den kom, var at den forenklet samordningsproblematikken. Også for pensjonsinnretningene og for trygdeetatens meldesystem for samordningspliktige pensjons- og trygdeytelser vil arbeidsmengden øke ved dette alternativet.

I hvilken grad en fjerning av Overføringsavtalen vil påvirke arbeidsmobiliteten på grunn av mulig tap av pensjonsrettigheter, er det vanskelig å uttale seg om uten nærmere undersøkelser. Da Overføringsavtalen i sin tid ble innført, var et av de viktige argumentene at den gjorde stillingsskifte innen offentlig sektor enklere.

Det er i dag ikke klart avgrenset hvilke pensjonsordninger som omfattes av samordningsloven og hvilke som faller utenfor. Den økende fristillingen av offentlige virksomheter har antakelig økt det uklare området. Dersom samordningsloven skal brukes for å tilpasse pensjoner opptjent i offentlig sektor til hverandre, er det nødvendig å klargjøre hvilket omfang loven har.

Kapittel 22
En modifisert finsk modell

22.1 Innledning

Tjenestepensjonssystemet i Finland er beskrevet i punkt 12.3. Tjenestepensjonene i Finland er lovfestede, og pensjonsrettigheter opptjent gjennom flere arbeidsforhold koordineres med hverandre, bistått av en pensjonssentral. Hver pensjonsinnretning beregner og utbetaler sine egne pensjoner. Dersom de samlede pensjonsrettigheter overstiger visse grenser, skal utbetalingene avkortes i samme grad i alle ordningene, det vil si «pro rata» - avkortning. I det finske systemet ligger også en lovmessig tilpliktet solidaritet mellom arbeidsgiverne. Dersom en virksomhet går konkurs, vil de øvrige arbeidsgivere kollektivt måtte dekke opp for innbetalingssvikten.

Det finske systemet for koordinering av pensjonsrettigheter har således visse sider til felles med den funksjonen som samordningsloven har i Norge;

– Pensjonsrettigheter som omfattes av systemet, skal alle registreres sentralt og utbetalingene samordnes.
– Pensjonsytelser begrenses slik at de står i et rimelig forhold til yrkesinntekten.

Det finske systemet krever, som ved bruk av samordningsloven, at det defineres klart hvilke ordninger som omfattes av systemet og hvilke som faller utenfor. Dette er særlig viktig i dette systemet på grunn av den lovmessig regulerte forpliktelsen til solidaritet mellom arbeidsgiverne.

Det er også viktige forskjeller mellom det norske og det finske pensjonssystemet. Det finske system innebærer at:

– Private tjenestepensjoner er lovfestede. De har den samme struktur som offentlige tjenestepensjoner, og er inkludert i samordningssystemet.
– Tjenestepensjonene i Finland fyller både den oppgaven som folketrygdens tilleggspensjon og tjenestepensjonsordningene har i Norge.
– Tjenestepensjonene er fondert i begrenset grad. Dermed er finansieringen til dels skjøvet over på framtiden.
– Private arbeidsgivere forpliktes å dekke opp for andre arbeidsgiveres pensjonsforpliktelser.
– Tjenestepensjonene begrenses ved en proratarisk nedsettelse i alle pensjonene.

Den finske modellen for koordinering av offentlige og private tjenestepensjoner er enklere enn den norske, etter som den lovregulerte basis for alle ordninger gir den samme regulering av alle pensjoner, og gir en lovpliktig solidaritet mellom arbeidsgiverne som sikrer framtidige utbetalinger. En gjennomføring av den finske modellen i Norge, særlig med plikt for arbeidsgivere til å dekke opp for andre arbeidsgiveres pensjonsforpliktelser, krever at systemet

lovfestes. Lovfestingen er også en nødvendig forutsetning for at dette systemet skal kunne fungere stabilt.

22.2 Gjennomføring av en modifisert finsk modell

Hvis man skal følge det finske systemet for fordeling/begrensning av pensjonene i den hel- og halvoffentlige sektor i Norge, vil man langt på vei kunne bygge på den samme rutinen som under bruk av samordningsloven. Det må imidlertid skje visse tilpasninger:

Det vil være nødvendig å etablere et sentralt organ som styrer ordningen. Dette organet må ha en ajourført oversikt over hvilke forsikringstakere/arbeidsgivere som til enhver tid er tilsluttet ordningen. Organet må også registrere opptjente pensjonsrettigheter løpende og senest ved hvert stillingsskifte. Trygdeetatens meldesystem for samordningspliktige pensjons- og trygdeytelser og det planlagte fripoliseregisteret kan eventuelt utvikles til å bli et slikt koordinerende organ. Rutinen kan ellers være:

1. Pensjonsavtaler etableres på vanlig måte hos pensjonsinnretningene.
2. Nye arbeidsgivere meldes inn til ordningen og vedtektene godkjennes. Det foretas en fortløpende sentral registrering av opptjente pensjonsrettigheter, senest ved fratreden.
3. Ved et inntruffet pensjonstilfelle kontrollerer sekretariatet alle nødvendige opplysninger om tidligere pensjonsopptjening, beregner samlet pensjon og fordeler denne »pro rata» på pensjonsinnretningene.
   Deler av dette arbeidet kan eventuelt utføres i den pensjonsinnretningen som pensjonisten sist var medlem av, som under Overføringsavtalen. Antakelig vil tilliten til systemet være større om et nasjonalt organ gjør dette.
4. Ved de årlige reguleringer av ytelsene kan man tenke seg to løsninger, enten at alle, som i Finland, benytter den samme reguleringsindeksen, eller at hver involvert pensjonsordning regulerer etter egen evne.
   En felles reguleringsindeks vil innebære at man gjennom et sentralt, gjerne statlig, vedtak velger en reguleringsprosent. De pensjonsordninger som ikke har økonomisk overskudd til å gjennomføre dette, må innkalle en tilleggspremie fra arbeidsgiverne. Dersom enkelte arbeidsgivere ikke evner å innbetale denne tilleggspremien, vil de øvrige arbeidsgiverne forpliktes å dekke dette.
   Hvis hver pensjonsinnretning skal regulere pensjonene etter egen overskuddsevne, vil den forholdsmessighet som pro rata - systemet bygger på bli borte, etter som de forskjellige delpensjoner vil vokse i ulik takt.

22.3 Vurdering av en modifisert finsk modell

Hvis det finske systemet skal innføres i Norge, vil det medføre viktige endringer i forhold til dagens pensjonspolitikk i Norge. Systemet er basert på at private tjenestepensjoner er lovfestet og at det er en regulert solidaritet mellom arbeidsgiverne. I Norge er tjenestepensjoner i privat sektor ikke lovfestet og normalt heller ikke tariffestet. I de bestående ordningene har hver arbeidsgiver kun ansvar for premie for egne arbeidstakere.

En omlegging til det finske systemet kan sammenlignes med det som ble beskrevet under en overgang til samordningsloven:

– Det vil skje en begrensning i samlet utbetaling til et oppsatt maksimumsnivå ut fra sluttlønnen. Hver pensjonsgiver kan imidlertid heller ikke utbetale mer enn hva som er sikret i vedkommende innretning. Pensjonene vil dermed høyst bli de samme som ved bruk av Overføringsavtalen, hvor en pensjon beregnet etter den normalt høyeste lønn hos den siste arbeidsgiveren vil ligge til grunn for den samlede pensjonsutbetaling.
– Det vil være nødvendig med en presisering av reglene for hvilke virksomheter som skal omfattes av dette systemet og hvilke som faller utenfor.

En forskjell i forhold til samordningslovgivningen er hvordan den samlede utbetalingen fordeles mellom pensjonsordningene, dersom summen overstiger grenseverdien på ca. 60 prosent av lønnen. I det finske systemet reduserer alle involverte ordninger sine utbetalinger forholdsmessig like mye, mens samordningslovens regler lar reduksjonen primært skje i den siste ordningen. Antakelig vil en pro rata - fordeling være enklere å forstå, og dessuten virke rimelig etter som den gir en fordeling av pensjonsansvaret mellom de involverte pensjonsordninger som står i et direkte forhold til opptjente rettigheter i hver enkelt ordning.

Også i forhold til Overføringsavtalen vil dette alternativet gi en annen fordeling av pensjonsutgiftene på de arbeidsgivere som en arbeidstaker har vært sysselsatt hos. Mens dagens avtale lar den siste arbeidsgiveren dekke alle pensjonsutgiftene utover en G-regulering, vil pro rata-fordelingen under det finske systemet fordele utgiftene mer jevnt.

Hvis et pro rata - prinsipp etter mønster av det finske systemet innføres i Norge, oppheves Overføringsavtalen. Ankepunktet fra Konkurransetilsynet og forsikringsselskapene i forhold til dagens avtale vil dermed for så vidt bli fjernet. Den solidariske garantien vil kunne sikre ytelsene for ansatte hos arbeidsgivere som ikke har midler til å dekke eventuelle tilleggspremier.

For at dette systemet skal kunne fungere, kreves det en lovmessig regulering av tjenestepensjonssystemet. Det er nødvendig for å forplikte alle arbeidsgivere til å delta i den solidariske garantien for finansieringen, og for å sikre en ensartet pensjonsstruktur og fordelingsrutine. Det må derfor antas at en slik overgang vil innebære en større omlegging av rammebetingelsene for tjenestepensjoner i Norge. Dette synes å være en betydelig systemomlegging i forhold til de fordeler man vil oppnå, og vil antakelig bare være hensiktsmessig hvis all privat pensjonering ble lagt om tilsvarende.

Ved overgang til et pro rata - system vil det for øvrig langt på vei oppstå de samme overgangssituasjoner som nevnt under overgangen til horisontal samordning. Det må fastsettes overgangsregler som angir skjæringspunkter for når pensjonene skal beregnes i henhold til Overføringsavtalens regler, og når pro rata - systemet skal benyttes. Dersom man bestemmer at pensjonistene i en tidsperiode skal få den beregningsmåten som gir den høyeste pensjonen, vil pensjonsinnretningene i denne tiden måtte beregne - og forklare – alle pensjoner etter begge sett regler.

Kapittel 23
En modifisert EU-modell

23.1 Innledning

I henhold til forordning EØF 1408/71 følger man for offentlige pensjoner opptjent i flere EØS-land et system som omtales som «pro rata temporis» - prinsippet. Forordningen gjelder i utgangspunktet bare sosialforsikring, men prinsippene kan eventuelt benyttes i andre avtaler om koordinering av pensjoner. En nærmere redegjørelse for ordningen er gitt i punkt 12.6.

Pro rata temporis - prinsippet innebærer at man utbetaler den største av ytelsene en person har krav på, beregnet enten etter nasjonal lovgivning eller etter et pro rata - prinsipp (et teoretisk pensjonsbeløp multiplisert med forholdet mellom nasjonal tid og samlet tid i alle involverte EØS-land). Ordningen med to alternative beregningsmåter er etablert for å forhindre at enkelte tjenestemenn skal tape pensjonsrettigheter ved å skifte stilling innen EØS-området. Slike tap kunne oppstå fordi enkelte land opererer med en høy nedre grense for rett til en oppsatt pensjonsrett. Systemet har likevel i praksis ført til at hver nasjon betaler ut egen opptjent pensjon, etter som dette normalt gir det beste resultatet.

Omsatt til utvalgets problemstilling med tjenestepensjoner opptjent hos flere arbeidsgivere vil dette innebære at hver involvert pensjonsinnretning i utgangspunktet skal utbetale det som er tjent opp i vedkommende pensjonsinnretning. Det vil altså ikke skje noen samordning (begrensning) av rettigheter til tjenestepensjon opptjent hos flere arbeidsgivere i flere pensjonsordninger i offentlig sektor. Ved en overgang til EUs «pro rata» - system vil man også forlate Overføringsavtalens prinsipp om at pensjonen beregnes av sluttlønnen for all medlemstid. I stedet vil da alle pensjonsrettigheter utbetales i henhold til opptjente rettigheter i hver enkelt pensjonsordning. Disse rettighetene kan enten utbetales ubeskåret eller forholdsmessig oppjustert.

Pensjonene vil under dette prinsippet bli klart annerledes enn under Overføringsavtalen. For arbeidstakere som sammenlagt har mer enn 30 års pensjonsgivende tid hos flere arbeidsgivere, vil all tid bli medregnet uten begrensning på sammenlagt tid. Dette vil isolert sett øke pensjonene, fordi enkelte vil kunne oppnå over 30 års pensjonsopptjening. På den andre siden vil sluttlønnsprinsippet på tvers av arbeidsgivere forsvinne. Dermed vil karrierer hos flere arbeidsgivere ikke gi tilsvarende høyere pensjonsrettigheter hos tidligere arbeidsgivere på den samme måten som under Overføringsavtalen.

23.2 Gjennomføring av EU-modellen

Gjennomføring av hovedprinsippet i EU-modellen for pensjoner er i utgangspunktet svært enkelt. Hver pensjonsinnretning utbetaler hva som er sikret i

vedkommende ordning, uten å se hen til hva som utbetales i andre pensjonsordninger.

Skal man imidlertid også dekke tilleggsbetingelsen, nemlig at man også skal få utbetalt et eventuelt høyere beløp dersom all tjenestetid medregnes, vil imidlertid forsikringsmessig oppbyggede pensjonsordninger i prinsippet få de samme problemer som under Overføringsavtalen. Disse ordningene har ikke anledning til å utbetale høyere pensjon enn hva det er forsikringsmessig dekning for.

Selv om EU-modellen ser bort fra det man kaller horisontal samordning, må bruttopensjoner likevel samordnes med folketrygden. Dette kan gjøres på flere måter. Et alternativ er at man følger prinsippene i dagens samordningslovgivning. Et annet alternativ er en mer proratarisk fordeling av fradraget.

23.3 Vurdering av EU-modellen

Man kunne tenke seg at man bare innførte hovedprinsippet i EU-modellen ved at hver ordning utbetaler sin forholdsmessig opptjente pensjon uten »horisontal» samordning, det vil si tilpasning mellom flere tjenestepensjoner. Dette ville medføre at arbeidstakere som skifter mellom flere arbeidsgivere i offentlig sektor, vil få pensjon for all opptjeningstid, eventuelt også utover 30 år. På den andre siden vil pensjonen beregnes ut fra sluttlønnen i hvert pensjonsforhold. Man vil således ikke nyte godt av en pensjon beregnet etter den normalt høyeste sluttlønnen for samlet tjenestetid hos flere offentlige arbeidsgivere.

Prinsippene i EUs «pro rata temporis - modell» vil altså premiere arbeidstakere med lang yrkesaktivitet hos flere arbeidsgivere, det vil si arbeidstakere som både er mobile og utholdende i arbeidslivet. Dette er antakelig i overensstemmelse med de mål som gjelder for samfunnets pensjonspolitikk. Samtidig vil man fjerne den pensjonspremien arbeidstakere får som har en lønnsmessig sterk vekst hos ny arbeidsgiver på slutten av sin karriere. I noen grad vil det således være de samme arbeidstakerne som på denne måten både tjener og taper på en overgang fra dagens Overføringsavtale til pensjonsberegning etter en modifisert pro rata EU-modell.

De pensjonspolitiske konsekvensene av EU-modellen, sammenlignet med dagens system, vil likevel være viktige. Man vil forlate de begrensninger i samlet tjenestepensjon som både samordningsloven og Overføringsavtalen innebærer ved at man aldri kan få en høyere pensjon enn full tjenestepensjon fra den beste ordningen. Man forlater også det prinsippet at offentlig tjenestepensjon beregnes etter sluttlønnen for hele tjenestetiden.

Hvis man satser på å innføre EU's pro rata - modell fullstendig, vil forsikringsselskapene som nevnt i prinsipp få de samme problemer som under Overføringsavtalen med å dekke ytelser det ikke er innbetalt forskuddsvise premier for. En slik modell vil altså skape et behov for andre sikkerheter, og dermed ikke være en løsning som utvalgets mandat ber utredet.

Kapittel 24
Bruk av fripoliser og medregning av tidligere rettigheter som i privat sektor

24.1 Innledning

Utvalget skal i følge mandatet også se på de konkrete løsninger, standpunkter, forutsetninger og vurderinger som er lagt til grunn i foretakspensjonsloven. I private tjenestepensjoner i Norge beregner man en fripolise ved fratreden fra en stilling med medlemskap i pensjonsordningen. Fripolisen er den årlige pensjonen som kan kjøpes for den opparbeidede premiereserven, det vil si kontantverdien av de oppsamlede midlene. Det er i kapittel 7 redegjort for hvordan en fripolise behandles/innpasses ved overgang til en ny privat tjenestepensjonsordning. I lov om foretakspensjon fastsettes det at denne fripolisen skal beregnes »lineært», det vil si proporsjonalt med medlemstiden. Hvis den ikke blir flyttet til en ny pensjonsordning, vil fripolisen bli regulert fram til pensjonsalderen i samsvar med det overskuddet som tildeles denne bestanden av poliser.

I henhold til lov om foretakspensjon § 11–2 skal løpende tjenestepensjoner for framtiden gis et tillegg basert på de midler som tilføres pensjonistenes overskuddsfond. Reguleringen kan ikke overstige økningen i grunnbeløpet. Se nærmere omtale i kapittel 7 og 15.

I offentlige tjenestepensjonsordninger har som kjent de oppsatte pensjonsrettighetene alltid blitt beregnet lineært, se kapittel 7. Etter tidspunktet for fratredelse er det imidlertid fortsatt forskjellig reguleringsteknikk i private og offentlige tjenestepensjoner. Den oppsatte pensjonsretten blir regulert på den samme måten som Stortinget vedtar for pensjoner under utbetaling. Siden 1986 har dette blitt gjennomført ved såkalt G-regulering.

Erfaringen hittil er at den reguleringen som tildeles oppsatte rettigheter i private kollektive pensjonsordninger, ofte har vært svakere enn G-regulering. Som nevnt i kapitel 7 er det imidlertid flere forhold som gir grunn til å regne med at det tilbakeførte overskuddet på fripolisene vil øke vesentlig i framtiden. Det er imidlertid vanskelig å si noe om overskuddet vil være tilstrekkelig til at fripolisens verdi vil øke i takt med en G-regulering.

Medregning av tjenestetid i tidligere pensjonsordninger ved beregning av pensjonsrettigheter i den siste arbeidsgivers pensjonsordning praktiseres på forskjellige måter også innen privat sektor. Det vises til kapitel 7. Det er avtalefrihet på dette området. I henhold til lov om foretakspensjon kan regelverket inneholde bestemmelser om medregning av tjenestetid hos tidligere arbeidsgiver. Det er et vilkår for medregning at medlemmet gir samtykke til at midler i tidligere opptjent pensjon blir overført til den nye arbeidsgivers pensjonsordning. Konsekvensen av medregning er i utgangspunktet at den siste pensjonsordningen ved beregning av ytelsene lar enhver lønnsforhøyelse bli gjeldende for all medregnet tid.

Utvalget har vurdert følgende modeller:
1. Modeller uten medregning
2. En modell basert på medregning og kontantutløsning
3. En modell basert på medregning uten kontantutløsning.

24.2 Modeller uten medregning

Utvalget vil først peke på noen konsekvenser dersom en går helt bort fra Overføringsavtalens system med medregning av tjenestetid innen offentlig sektor og over på et system uten medregning av tjenestetid ved skifte av stilling.

Hvis man i en slik modell lar midlene bli stående igjen i den tidligere pensjonsordningen som oppsatte pensjonsrettigheter, vil arbeidstaker etter medlemskap i en eller flere offentlige tjenestepensjonsordninger, få en bruttoberegnet og G-regulert oppsatt pensjonsrett fra hver av pensjonsordningene, men da uavhengig av rettigheter som er opparbeidet i andre offentlige pensjonsordninger.

I en modell med bruk av fripoliser som i privat sektor, vil man la pensjonsmidlene ved skifte av stilling benyttes til utstedelse av fripoliser, som i så fall vil bli regulert med eventuelt tilbakeført overskudd på samme måte som i private pensjonsordninger. Det vises til kapittel 7 hvor rettigheter ved fratreden og flyttereglene i offentlig og privat sektor er behandlet. Ved pensjonering utbetales alle rettigheter uavhengig av hverandre.

Ingen av disse modeller forhindrer i og for seg at alle tjenestepensjoner kan utbetales samlet fra én ordning.

24.3 To modeller basert på bruk av fripoliser og medregning

24.3.1 Noen hovedpremisser i de to modellene

Utvalget vil kommentere to modeller basert på bruk av fripoliser og medregning. Den ene modellen baseres på medregning og kontantutløsning av de fratrådtes rettigheter, mens den andre modellen baseres på medregning uten kontantutløsning.

I en modell basert på medregning etter reglene i lov om foretakspensjon, vil kvaliteten av ytelsene for pensjonistene og kostnadene for arbeidsgiverne være helt avhengige av de nærmere krav som settes til de pensjonsordninger som kan omfattes av modellen, og de metoder for medregning som modellen vil basere seg på.

En forutsetning - hvis modellen skal kunne gi de ansatte opptjening av rettigheter innen offentlig sektor mest mulig uavhengig av stillingsskifter - må være at de som slutter seg til modellen, har samme type pensjonsordning med like ytelser og likt ytelsesnivå.

Modellene forutsetter enkelte vesentlige endringer i dagens (fondsbaserte) offentlige pensjonsordninger. Dels forutsettes det at det utstedes fripoliser ved fratredelse, i stedet for at de oppsatte rettigheter forblir i ordningen og blir regulert i samsvar med grunnbeløpet også etter fratredelse. Dette innebærer i første rekke at reguleringsteknikken med lik regulering i praksis i form av G-regulering av de oppsatte pensjonsrettigheter i denne modellen,

vil bli erstattet av at fripolisene reguleres med det overskuddet som tilbakeføres rettighetene i den enkelte pensjonsinnretning. Det vises til det som er sagt om regulering av fripoliser ved tilbakeført overskudd i kapittel 7.

Innføring av fripoliserettigheter ved fratredelse vil også medføre at bruttogarantien ikke lenger kan videreføres for de arbeidstakere som har fratrådt med rett til fripolise og dessuten ikke er medlem av en av pensjonsordningene som omfattes av modellen på det tidspunktet retten til løpende pensjon utløses. I tillegg er det også enkelte andre trekk ved de oppsatte rettighetene i offentlige pensjonsordninger som vanskelig kan tilpasses en ordning basert på utstedelse av fripoliser ved fratredelse.

24.3.2 En modell basert på medregning med kontantutløsning

Utvalget vil først kommentere en modell basert på innføring av kontantutløsning av fratrådtes opptjente rettigheter i offentlige pensjonsordninger.

Medregning etter reglene i foretakspensjonsloven kan gjennomføres i samsvar med hovedreglene i foretakspensjonsloven § 4-12 (1) og (2) eller den forenklede metoden som er fastsatt i (3) i samme paragraf. Det vises til kapittel 7 punkt 2.2 hvor hovedregelen er beskrevet. Medregning basert på hovedregelen i foretakspensjonsloven innebærer at man skal ta hensyn til kvalitetsforskjeller på premiereserven i ulike ordninger. Beregningen av premiereserven for samme ytelser kan variere mellom ulike pensjonsinnretninger, blant annet ved at det brukes ulike grunnlagsrenter og ulike forutsetninger for dødelighet og uførhet. Etter lovens hovedregel skal det foretas en avkortning av tjenestetid fra tidligere pensjonsordninger, dersom premiereserven for samme ytelser i den utbetalende ordningen er større enn i den tidligere ordningen.

Anvendelse av særregelen i foretakspensjonsloven, vil innebære at tillegget i tjenestetid hos den utbetalende ordningen foretas uavhengig av om beregningsgrunnlagene er ulike. Det medfører at den siste arbeidsgiveren også vil bære kostnadene ved at det i tidligere ordninger er anvendt et beregningsgrunnlag med høyere grunnlagsrente og/eller dødlighets- og uføreforusetninger med mindre grad av sikkerhetsmarginer i premieberegningen enn det som anvendes i en eller flere av de øvrige pensjonsordningene som pensjonisten har opptjent rettigheter i. Et svakere beregningsgrunnlag gir lavere premier for arbeidsgiver. Det vil kunne påføre den siste arbeidsgiveren, som eventuelt betaler høyere premie, merkostnader.

Ulempene forbundet med ulike beregningsgrunnlag kan eventuelt avhjelpes ved et krav om at de pensjonsordninger som omfattes av modellen, må anvende et felles beregningsgrunnlag med blant annet lik grunnlagsrente ved beregning av fripolisenes premiereserve ved fratredelse.

I en modell basert på medregning og kontantutløsning, vil kravet i foretakspensjonsloven om overføring av premiereserve som vilkår for medregning kunne gjennomføres. Formålet med dette kravet er at medlemmene ikke skal få dobbel dekning som følge av at overskuddsdannelsen på fripolisen ellers ville ha tilfalt medlemmet, samtidig som foretaket gjennomfører medregning av tidligere tjenestetid i pensjonsordningen. Modellen forutsetter endringer blant annet i lov om Statens Pensjonskasse og flytteforskriften.

24.3.3 En modell basert på medregning uten kontantutløsning

Utvalget vil også kommentere en modell basert på anvendelse av foretakspensjonslovens regler uten innføring av kontantutløsning av oppsatte rettigheter.

I en slik modell basert på utstedelse av fripoliser i de fondsbaserte ordninger, men uten at det innføres kontantutløsning av fratrådtes rettigheter i Statens Pensjonskasse, vil det ikke være mulig å gjennomføre et tilsvarende vilkår om overføring av premiereserve for rettigheter opptjent i Statens Pensjonskasse som det foretakspensjonsloven setter. Foretakspensjonsloven vil ikke komme til anvendelse da modellen er basert på bruk av offentlige pensjonsordninger. Men bruk av en modell med medregning vil måtte oppfylle eventuelle krav som settes i den forskriften Finansdepartementet vil sette for skattefavoriserte offentlige pensjonsordninger.

Det finnes i dag ordninger innen privat sektor som har medregning og som tar hensyn til oppskriving av fripoliser i private pensjonsordninger og oppsatte pensjoner i offentlige pensjonsordninger. I denne modellen vil det mest nærliggende da være å basere modellen på et system som man har i privat sektor i dag, hvor det tas hensyn til oppskriving av fripoliser i private pensjonsordninger og oppsatte pensjoner i offentlige pensjonsordninger.

For øvrig vil de samme problemstillinger knyttet til ulike beregningsgrunnlag være aktuelle også i denne modellen. Det vises til det som er sagt om dette i foregående modell.

24.4 En vurdering av modellene etter mønster av privat sektor

Hvis en arbeidstaker går mellom arbeidsgivere som omfattes av den modellen som er beskrevet ovenfor, vil samlet tjenestetid i offentlig sektor (det vil si de arbeidsgivere som er tilsluttet modellen) bli medregnet ved beregning av pensjon i siste arbeidsgivers pensjonsordning, hvis det stilles vilkår om bruk av felles beregningsgrunnlag,. Dette vil gjelde uavhengig av om vedkommende fratrer med rett til pensjon fra en av de ordningene som omfattes av modellen, eller vedkommende fratrer med rett til fripolise. Forutsetningen er imidlertid at det i modellen anvendes metoder for beregning av fradraget som er slik at utbetaling av fripolisene ikke blir mindre enn fradraget i pensjon fra den siste pensjonsordningen. Forutsetter modellen at det kan anvendes ulike beregningsgrunnlag, vil dette enten kunne medføre avkortning i ytelsene eller en kostnadsøkning for den siste arbeidsgiveren, avhengig av de nærmere omstendigheter.

Sett fra arbeidstakerens side vil man fortsatt få pensjon for hele tjenestetiden, etter sluttlønnen som under Overføringsavtalen, eventuelt en avkortning som følge av ulike beregningsgrunnlag. Men modellen vil i likhet med modellen med de betingede ytelser legge en viss kredittrisiko på arbeidstakeren, det vil si at risikoen for at foretaket kan gå konkurs eller av andre grunner bli nedlagt, legges på de ansatte i motsetning til hva garantimodellen og gjeldende Overføringsavtale gjør. Kredittrisikoen i denne modellen vil bestå i at arbeidstaker, som er ansatt i et foretak på konkurs- eller nedleggelsestidspunktet, ikke vil få oppfylt bruttogarantien, og at senere regulering av pensjonsytelsene vil bli basert på det tilbakeførte overskuddet som i privat sektor.

Pensjonister i samme situasjon vil også få sine ytelser regulert på basis av tilbakeført overskudd som i privat sektor etter en eventuell konkurs.

Fratrer arbeidstakere med rett til fripolise, vil også denne være lineært opptjent og basert på medregning av tjenestetid fra tidligere ordninger. Bruttogarantien vil imidlertid ikke gjelde, og regulering av fripolisens verdi etter fratredelsen vil være basert på det tilbakeførte overskuddet som i privat sektor. Det er som nevnt også enkelte andre trekk ved de oppsatte pensjoner i offentlige pensjonsordninger som er vanskelig å tilpasse en fripolisemodell. Dette gjelder eksempelvis de reglene om avkortning som gjelder for oppsatte ytelser i de offentlige pensjonsordningene.

Sett fra arbeidsgivers eller pensjonsordningens side vil den siste arbeidsgiveren måtte dekke differansen mellom pensjonsøkningen som framkommer på grunn av den høyere lønn som en normal yrkeskarriere tilsier, og den regulering som har funnet sted på de respektive fripoliser, som er utstedt av de ordninger som omfattes av modellen. Som nevnt er det flere forhold som bør tilsi at reguleringen av fripoliserettigheter vil bli vesentlig bedre i privat sektor i framtiden. Men det er vanskelig å si om den vil være tilstrekkelig til å dekke en regulering i samsvar med grunnbeløpet i folketrygden. Videre vil regulering ved tilbakeført overskudd variere fra selskap til selskap og ordning til ordning, og dermed påføre deltakerne i en medregningsmodell en mer tilfeldig og ujevn kostnadsfordeling enn det gjeldende Overføringsavtale gir.

Det er også en del andre trekk ved rettighetene i de offentlige pensjonsordningene som vil kunne medføre høyere kostnader for siste arbeidsgivers pensjonsordning, gitt at modellen ikke kombineres med enkelte andre endringer i lov om Statens Pensjonskasse og de tariffbestemte kommunale pensjonsordninger. Utvalget regner derfor med at en medregningsmodell vil kunne bli dyrere for den siste arbeidsgiveren og at kostnadsfordelingen vil kunne bli mer vilkårlig eller ujevn.

Kapittel 25
Sammenligning av de seks modellene

I kapitlene 19 til 24 har utvalget vurdert forskjellige måter å knytte sammen opptjente pensjonsrettigheter ut over dagens Overføringsavtale. Det spesielle med Overføringsavtalen er at alle arbeidsgivere som har beskjeftiget en arbeidstaker, ser sine pensjonsytelser til denne personen i sammenheng og i viss grad tar et forpliktende felles ansvar for den samlede pensjonen. Overføringsavtalen vil derfor kunne gi høyere samlet pensjon til en arbeidstaker enn summen av enkeltopptjeningene.

Dette forholdet er beholdt i garantimodellene i kapittel 19 og i modellen med betingede ytelser i kapittel 20. Samordningsmodellen som er omtalt i kapittel 21 og den modifiserte finsk modellen som er omtalt i kapittel 22, tar begge først og fremst sikte på å begrense samlet pensjon i forhold til en oppsatt målsetting. Dersom det skal skje en tilpasning av ytelsene, skjer dette i disse modellene gjennom en begrensning i den samlede pensjon.

Ved bruk av en modell ut fra forsikringsmessige beregninger, det vi i kapittel 24 har kalt en «medregningsmodell som i privat sektor», vil utbetalingen til pensjonisten basere seg på den matematiske verdien av de innbetalte premier. Det samme gjelder i den modifiserte EU-modellen i kapittel 23.

I skjemaet inntatt i dette kapitlet har utvalget summert opp noen hovedtrekk ved de alternative modellene som er beskrevet i kapittel 19 til 24. Modellene er angitt i kolonneoverskriftene, og de viktigste egenskapene ved de alternative modellene er nevnt i de horisontale rader:

- de ansattes pensjonsrettigheter
- arbeidsgivernes pensjonskostnader
- fordelingen av kostnader mellom arbeidsgivere tidlig og sent i yrkeskarrieren
- konkurransesituasjonen mellom ulike leverandører av pensjonsløsninger
- kompleksiteten i reglene om pensjonssystemet
- administrasjonen av pensjonssystemene
- nødvendige med endringer i lov- og regelverk
- nødvendigheten av langvarige overgangsløsninger.

Tabell 25.1: Alternative overføringsmodeller

	Vurderingsmomenter						
	kap 19	kap 19	kap 20	kap 21	kap 22	kap 23	kap 24
	Garantimodell med offentlig garanti	Garantimodell med garantiforsikring	Modell med betingede ytelser	Samordningsmodellen	Modifisert finsk modell	Modifisert EU-modell	Medregningsmodell som i privat sektor.
Virkning for arbeidstakernes pensjonsrettigheter	Ingen	Ingen	Ingen virkning for dagens medlemmer. Evt. reduksjoner for ansatte i off. foretak	Arbeidstakerne beholder eller får redusert sine ytelser	Arbeidstakerne beholder eller får redusert sine ytelser	Nytt pensjonssystem kan både øke og minske pensjonsytelsene	Arbeidstakerne beholder eller får redusert sine ytelser
Virkning for arbeidsgivernes pensjonskostnader	For dagens deltakere ingen endring. Nye må skaffe offentlig garanti	Dagens deltakere ingen endring. Nye må skaffe forsikringsgaranti	Ingen endring for helt offentlige arbeidsgivere, «halvoffentlige» kan tiltre avtalen uten merutgifter	Lavere kostnader	Forpliktelse til deltakelse i ordning med solidarisk garanti	Usikkert	Lavere kostnader
Fordeling av kostnader mellom arbeidsgivere	Siste arbeidsgiver bærer all lønnsvekst utover G-regulering	Siste arbeidsgiver bærer all lønnsvekst utover G-regulering		Første arbeidsgivers ordning bærer fullt ut, senere arbeidsgiveres ytelser reduseres	Alle arbeidsgivere bærer en forholdsmessig del av pensjonskostnadene	Alle arbeidsgivere dekker det som er opptjent i egen ordning	I prinsippet vil siste arbeidsgiver måtte løfte pensjonsnivået for all tjeneste til sluttlønnen
Konkurransesituasjonen for privat forsikring	Antatt tilfredsstillende	Antatt tilfredsstillende	Antatt tilfredsstillende	Delvis	Delvis	Antatt tilfredsstillende	Antatt tilfredsstillende
Administrative konsekvenser	Lite. Kun registrering av garantist	Lite, kun registrering av garantist	Løpende pensjon må beregnes annerledes i de tilfelle det ikke er dekning for tilleggspremie	Samordningsloven er komplisert både for pensjonsinnretning og for pensjonist	Fordrer etablering av en koordinerende ny institusjon	Forenklende, alle utbetaler det som er sikret «hos seg», dog med samordning med folketrygden	Overføring av fripoliser krever overgangsløsninger og et omforent regelverk for omregning av rettigheter

Tabell 25.1: Alternative overføringsmodeller

	Vurderingsmomenter						
	kap 19	kap 19	kap 20	kap 21	kap 22	kap 23	kap 24
	Garantimodell med offentlig garanti	Garantimodell med garantiforsikring	Modell med betingede ytelser	Samordningsmodellen	Modifisert finsk modell	Modifisert EU-modell	Medregningsmodell som i privat sektor.
Nødvendige med lov- og regelverksendringer	Ingen, evt. en forståelse av kommuneloven	Ingen	Visse endringer i tarifavtale og i Overføringsavtalen	Overføringsavtalen opphører, overgangs-løsning etableres	Krever store endringer i pensjonslovgivningsregelverk og -organisasjon	Overføringsavtalen opphører, samordningsloven må endres	Krever betydlige endringer i offentlige tjenestepensjonsordninger
Nødvendig med overgangsløsning	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Andre momenter	Alternativ med den minste forandring i forhold til dagens situasjon	Liten forandring i forhold til dagens situasjon	Dårligere pensjon for enkelte, men dagens Overføringsavtale kan beholdes uten krav om sikkerheter	Sluttlønnsprinsippet forsvinner, det gir mindre pensjon til enkelte. Mer komplisert for alle	Fordrer en vesentlig omlegging av norsk tjenestepensjonspolitikk	Enkel, men vil stride mot deler av dagens ide om begrensing. Et helt nytt pensjons-system	Åpner for generelt bedre samspill mellom offentlige og private tjenestepensjonsordninger. Usikkerhet om omregningsmodellen

Del V
Utvalgets vurderinger og forslag

Kapittel 26
Forslag til framtidig løsning

26.1 Innledning

Overføringsavtalen sikrer at tjenestepensjonene for offentlige arbeidstakere beregnes som om all tjeneste i offentlig sektor har vært hos den siste arbeidsgiveren. Avtalen ble inngått i en periode med usikkerhet omkring hvordan pensjonsrettighetene ville bli påvirket av de pågående strukturendringer i offentlig sektor. Det ble ansett for å være viktig at pensjonssystemene ikke var et hinder for å kunne gjennomføre de ønskede endringer, og heller ikke et hinder for en individuell mobilitet av arbeidskraften innen offentlig sektor. Overføringsavtalen ble derfor innført basert på en forutsetning om en enhetlig offentlig tjenestepensjonering.

Overføringsavtalen gir en pensjon for berørte pensjonister som, i følge en utredning fra en arbeidsgruppe Statens Pensjonskasse nedsatte i 1998, i gjennomsnitt er omlag 6 prosent høyere enn om pensjonene hadde blitt beregnet etter samordningslovens regler. Analysen ble gjennomført for en gruppe på ca. 15 000 personer av de ca. 25 000 som mottar pensjon under avtalen.

Overføringsavtalen regulerer en refusjonsordning der pensjonsordningen som utbetaler samlet pensjon til pensjonisten mottar refusjon fra tidligere pensjonsordninger. Refusjonsbeløpet er basert på opptjente rettigheter i disse ordningene, der blant annet tjenestetid, lønn ved overgangstidspunktet, folketrygdytelse og regulering av grunnbeløpet i folketrygden i perioden er viktige faktorer. Også eventuelle regelverksendringer vil påvirke refusjonsbeløpene. Den nylig vedtatte innføringen av netto etterlattepensjoner i Statens Pensjonskasse vil for eksempel endre pensjonene til alle nåværende medlemmer som er født etter 1950. Ordningen vil dermed ha tilbakevirkende kraft for alle som omfattes av Overføringsavtalen.

Folketrygdens ytelser, regulering og regelverksendringer innebærer et risikobilde av en annen karakter enn den man normalt har i forsikringsvirksomhet. En utbetalende ordning skal ha en refusjon for et beløp som var ukjent da arbeidstakeren sluttet i sin første stilling fordi hverken samlet tjenestetid, ytelsen fra folketrygden eller reguleringen av sikret pensjon er kjent før ved pensjoneringstidspunktet. Systemet fordrer derfor en særlig kredittverdighet hos partene i avtalen. Virksomheter hvor stat, fylkeskommune eller kommune ikke hefter fullt ut for forpliktelsene, kan av denne grunn i dag ikke være parter i Overføringsavtalen.

Et sentralt punkt i utvalgets mandat er spørsmålet om hvordan Overføringsavtalen kan tilpasses slik at alle livsforsikringsselskaper kan tilby pensjonsordninger som sikrer alle ytelser i de offentlige tjenestepensjoner. I kommunesektoren inneholder Hovedtariffavtalen et krav om Overføringsavtale. De aktuelle virksomhetene i kommunesektoren kan i dag kun få tilslutning til Overføringsavtalen gjennom medlemskap i en av pensjonsordningene i KLP eller i en kommunal/fylkeskommunal pensjonskasse. Ettersom enkelte av de

ytelser som gjelder innenfor offentlige tjenestepensjonsordninger ikke er forsikringsbare, har ikke andre livselskaper enn KLP kunnet slutte seg til Overføringsavtalen. Årsaken til KLP's særlige stilling ligger i selskapets vedtekter, som gjør alle forsikringstakere gjensidig ansvarlig for at underskudd som måtte oppstå blir dekket inn. Se mer om KLP's premieberegningssystem i punkt 9.4.3 og 15.9.

En del av utvalgets arbeid har bestått i å finne fram til ordninger som kombinerer hensynet til at de ansatte skal beholde rettighetene med ønsket om at det skal være konkurranse om å være leverandør av pensjonsordninger til disse virksomhetene.

26.2 Utvalgets anbefalinger

26.2.1 Behovet for Overføringsavtalen

I innledningen til mandatet heter det følgende:

> "På 1960 og -70-tallet foregikk det strukturmessige endringer mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Overføringsavtalen ble inngått i 1972. Formålet med avtalen var å unngå at ansatte i offentlig sektor skulle tape opparbeidede pensjonsrettigheter ved skifte av arbeidsgiver. Videre skulle avtalen bidra til økt mobilitet innen det offentlige arbeidsmarkedet, samt forenkle samordningen mellom de offentlige tjenestepensjonsordningene."

Utvalget er av den oppfatning at dette formålet også er viktig i dag. Som et ledd i å sikre at samfunnsmessig sett ønskelige omorganiseringer eller endringer i oppgavefordeling mellom offentlige forvaltningsnivåer og offentlige foretak blir gjennomført, er det viktig med ordninger som sikrer at slike endringer ikke medfører reduksjon av pensjonsrettigheter for de ansatte. Utvalget mener at Overføringsavtalen fortsatt er et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre at disse hensynene blir ivaretatt. Samtidig mener utvalget at rettighetene til de ansatte ikke bør påvirkes vesentlig av utvalgets anbefalinger. Utvalgets undersøkelser viser at offentlige arbeidstakere har en tilbøyelighet til å velge en ny offentlig arbeidsplass ved skifte av stilling. Det foreligger imidlertid ikke noen undersøkelser som viser at Overføringsavtalen bidrar til en høyere personalmobilitet innenfor offentlig sektor.

For kommuner og fylkeskommuner eksisterer det i dag ingen problemer med å slutte seg til Overføringsavtalen, enten de organiserer sin pensjonsordning gjennom en egen kommunal pensjonskasse, gjennom tilslutning til Felles kommunal pensjonsordning i KLP, eller gjennom en avtale med et annet livsforsikringsselskap. Det problemet som utvalget skal løse er hvordan det kan sikres at virksomheter der stat, fylkeskommune eller kommune ikke hefter fullt ut for forpliktelsene, skal kunne tiltre som parter i avtalen, direkte eller gjennom sin pensjonsleverandør, dersom de velger andre leverandører enn Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse eller en kommunal/fylkes-kommunal pensjonskasse.

Med utvalgets forslag til endringer og med de endringer som er gjort i tariffavtalen for bedrifter i kommunesektoren fra og med 1. mai 2000, er det etter utvalgets oppfatning grunnlag for å tro at de fleste hensyn knyttet til konkur-

ransen på det kommunale tjenestepensjonsmarkedet er tilfredsstillende ivaretatt.

26.2.2 De seks ulike modellene

26.2.2.1 Valg av modell

Det er i del IV redegjort for seks ulike alternative modeller til dagens Overføringsavtale som vil kunne inkludere virksomheter der staten, fylkeskommunene eller kommunene alene eller sammen ikke er fullt ut ansvarlig for virksomhetens forpliktelser. Utvalget har valgt å trekke følgende forhold inn i vurderingen av de ulike modellene, rangert etter den betydning utvalget har tillagt dem:

1. De ansatte pensjonsrettigheter
2. Arbeidsgivers pensjonskostnader
3. Fordelingen av kostnader mellom arbeidsgivere tidlig og sent i yrkeskarrieren
4. Konkurransesituasjonen mellom ulike leverandører av pensjonsløsninger
5. Kompleksiteten av pensjonssystemet
6. Administrasjonen av pensjonsordningene
7. Nødvendig med endringer i lov- og regelverk
8. Nødvendigheten av overgangsordninger.

Av de seks modellene har utvalget enstemmig vurdert *garantimodellen* som det beste alternativ for en framtidig Overføringsavtale for virksomheter som skal ha en offentlig tjenestepensjon. Ettersom det for enkelte arbeidsgivere kan bli vanskelig å skaffe offentlige garantier, og det også kan vise seg at det blir problemer med å etablere forsikringsgarantier, antar utvalget at det også vil være ønskelig/nødvendig å akseptere *modellen med betingede ytelser* som en del av overføringsavtalesystemet for foretakene. Utvalget mener likevel at garantimodellen må være den primære løsningen, ettersom den sikrer de ansattes pensjonsrettigheter som i dag.

Utvalget vil, med dagens pensjonssystem i offentlig sektor, ikke anbefale noen av de øvrige modellene. Hvis det blir aktuelt å revurdere pensjonssystemene i offentlig sektor, vil også andre modeller kunne gi tilfredsstillende løsninger.

26.2.2.2 Garantimodellen

Utvalget mener at den beste modellen er å åpne for at alle livsforsikringsselskaper, som KLP i dag, kan slutte seg til Overføringsavtalen på vegne av de forsikrede virksomheter som har en garanti fra stat, fylkeskommune eller kommune, eller hvor det er tegnet en garantiforsikring for de forhold som ikke er forsikringsbare. Utvalget antar at modellene med solidarisk eller gjensidig garanti er mindre aktuelle.

Utvalget har nedenfor vurdert garantimodellen i forhold til de åtte punktene nevnt foran.

1. Garantimodellen vil ikke innebære noen endringer i de pensjoner som skal utbetales i framtiden.
2. Konsekvensen for arbeidsgiverne er begrenset til visse administrative og økonomiske forhold knyttet til det å skaffe garantiene. Utvalget har ikke

undersøkt mulighetene for å tegne garantiforsikringer. Det hefter en viss usikkerhet innen utvalget vedrørende dette, og om prisen vil være akseptabel. Garantier som stilles, må dekke forsikringstakers forpliktelse til å betale de tilleggspremier som er nødvendige for å kunne opprettholde en bruttogarantert pensjonsordning på linje med den som gjelder i henhold til lov om Statens Pensjonskasse, hvis foretaket går konkurs eller blir nedlagt av andre grunner. Dette gjelder selv om forsikringen begrenses til å gjelde tilleggspremier for dekning av ytelser til dem som før eller på opphørstidspunktet for foretaket har gått over i en ny offentlig pensjonsordning som omfattes av Overføringsavtalen.
Utvalget er ikke kjent med at det i dag eksisterer noe marked for den aktuelle typen garantiforsikringer i Norge. Utvalget er også noe usikker på hvordan et slikt marked vil utvikle seg. Forsikringsnæringens representanter i utvalget antar imidlertid at et slikt tilbud vil komme dersom det blir etterspørsel etter garantier avgitt av garantiforsikringsselskaper.

Utvalget viser for øvrig til punkt 12.3 der garantiordninger i Sverige er beskrevet. De svenske erfaringer synes å vise at premiene for garantiforsikringer ikke er betydelige. Utvalget vil imidlertid understreke at de garantier den beskrevne garantimodell legger opp til, er av en annen type enn hva som er etablert i svensk pensjonsforsikring.

3. Pensjonsutgiftene vil fordeles mellom de forskjellige arbeidsgivere som i dag.
4. Garantimodellen vil sikre at virksomheter innenfor offentlig sektor der stat, fylkeskommune eller kommune ikke hefter fullt ut for forpliktelsene, kan få tilslutning til Overføringsavtalen ved valg av offentlig pensjonsordning, uavhengig av hvilken pensjonsinnretning som er leverandør av pensjonsordningen.
5. Pensjonssystemet vil være som i dag.
6. Det administrative arbeidet vil bli noe utvidet i forhold til dagens situasjon, ettersom man må administrere garantiordningene. Den største del av dette arbeidet forutsettes lagt på det forsikringsselskapet som overtar pensjonsordningen. Også forvalteren av Overføringsavtalen vil imidlertid måtte overvåke at garantiene er på plass.
7. Såvidt utvalget kan se, vil innføringen av garantimodellen ikke kreve endringer i lover eller forskrifter, såframt kommunene har adgang til å gi garantier som hverken er avgrenset i tid eller i beløp. Dette anføres i den vedlagte betenkningen av tidligere fylkesmann Oluf Skarpnes og i kapitlene 16 og 19 i utredningen.
8. Det vil ikke være nødvendig med overgangsordninger.

26.2.2.3 Modellen med betingede ytelser

Utvalget mener at modellen med betingede ytelser er den nest beste modellen, og at den dertil vil kunne være et godt supplement til garantimodellen. I modellen med betingede ytelser er medlemmene avhengige av at deres arbeidsgiver kan betale eventuelle tilleggspremier for at de skal være garantert alle ytelser etter Overføringsavtalen, for eksempel G-regulering av pensjonene. Det er altså medlemmet som tar risikoen for at pensjonsmidlene ikke er tilstrekkelige til å dekke fulle ytelser, for eksempel fordi deres tidligere

arbeidsgiver er slått konkurs eller avviklet og derfor ikke kan dekke eventuelle tilleggspremier.

Det forutsettes at Overføringsavtalens øvrige parter ellers fungerer i henhold til avtalens regler. Det innebærer at for pensjonister som har vært ansatt hos en arbeidsgiver som ikke evner å innbetale eventuelle tilleggspremier til forsikringsselskapet, vil samlet pensjon reduseres. Reduksjonen vil utelukkende berøre pensjonen for dette arbeidsforholdet og tilsvare verdien av den ikke innbetalte tilleggspremien.

Som supplement til garantimodellen har modellen med betingede ytelser den fordelen at den muliggjør en tilslutning til Overføringsavtalen for virksomheter som ikke kan etablere de nødvendige garantier.

Utvalget har vurdert modellen med betingede ytelser i forhold til de 8 punktene:

1. I denne modellen vil pensjonistene kunne få rettighetene redusert hvis de har vært medlemmer i pensjonsordninger i et foretak som senere er gått konkurs eller på andre måter er opphørt. Det følger av de hensyn som konkurranseutsetning av offentlig virksomhet i foretak innebærer, at risikoen for at offentlige foretak vil gå konkurs eller bli nedlagt, er tilstede. Selve premiereserven for pensjonsrettigheter vil under alle omstendigheter være sikret i forsikringsselskapet. De ytelser som kan svikte, er for eksempel en full G-regulering av de løpende pensjoner, dersom selskapets overskudd ikke muliggjør slik regulering eller kompensasjon for eventuell framtidig reduksjon i folketrygdens ytelser. Hvor betydelig rettighetene vil bli redusert som følge av at et foretak går konkurs eller nedlegges, er i første rekke avhengig av hvor lang tjenestetid vedkommende har hatt i det foretaket som er nedlagt og størrelsen av det overskuddet som tilføres fripolisene etter opphørstidspunktet for foretaket, i forhold til verdien av G-reguleringen av de opptjente rettighetene i samme periode. De rettigheter som er opptjent i et foretak som har gått konkurs, vil med andre ord, på samme måte som det som gjelder innenfor private pensjonsordninger, få en regulering av pensjonsrettighetene i henhold til livselskapets overskuddstildeling.

   Et eksempel: En arbeidstaker har vært ansatt hos tre arbeidsgivere, A, B og C, alle tilknyttet Overføringsavtalen, som vist på nedenforstående figur:

   A B C

   /----------/----------/----------/

   Arbeidsgiver B har en pensjonsavtale med betingede ytelser og går konkurs etter at arbeidstakeren har fratrådt. Ved pensjonering fra arbeidsgiver C vil arbeidstakeren få en pensjon beregnet etter Overføringsavtalen for hele sin offentlige yrkeskarriere. Hvis pensjonsselskapet for B-perioden ikke har full dekning, eksempelvis full G-regulering av pensjonene, vil samlet utbetalt pensjon bli redusert like mye som svikten i forhold til full G-regulering for B-perioden. Ytelsen fra B's pensjonsordning isolert vil således bli redusert til en lineært beregnet fripolise.
2. For arbeidsgiver vil de økonomiske konsekvensene av modellen med betingede ytelser være at man slipper de kostnader som et garantiansvar er forbundet med.

3. Også i denne modellen vil belastningen på arbeidsgivere sent og tidlig i yrkeskarrieren bli som i dag.
4. Modellen vil åpne for at virksomheter som ønsker tilslutning til Overføringsavtalen står fritt med hensyn til valg av pensjonsleverandør.
5. Kompleksiteten i pensjonssystemene vil øke noe og det vil være meget viktig å forklare systemet grundig slik at både arbeidsgivere og arbeidstakere har en god forståelse av de mulige konsekvenser for denne modellen.
6. I pensjonsberegningene vil det være nødvendig med endringer for å tilpasse dagens rutiner slik at man kan beregne samlet pensjon korrekt i de situasjoner hvor det er svikt hos en arbeidsgiver. Det vil også bli endringer i saksbehandlingen fordi man må innhente opplysninger om det kan forventes full refusjon fra refunderende ordninger før pensjon utbetales.
7. Modellen med betingede ytelser vil antakelig kreve visse endringer i lov om Statens Pensjonskasse.
8. Det vil kunne være nødvendig med overgangsordninger, men omfanget av disse er ikke utredet.

26.2.2.4De øvrige modellene

Utvalget har i kapitlene 19 til 24 i del IV av utredningen gitt en beskrivelse av de seks ulike modellene som underlag for å kunne vurdere hvordan de tilfredsstiller punktene 1 - 8 ovenfor, herunder de konkurransemessige problemstillingene. Ovenfor er utvalgets anbefalte modeller gjennomgått. Om de øvrige modellene vil utvalget uttale:

Utvalget mener at *samordningsmodellen* ikke kan anbefales, særlig fordi den vil øke kompleksiteten i forståelsen av og arbeidet med pensjonsordningene. Dette gjelder enten man ser spørsmålene fra pensjonistenes, myndighetenes eller pensjonsinnretningenes side. Dessuten vil pensjonsytelsene bli noe lavere enn i dag.

Utvalget mener at *den modifiserte finske modellen* ikke kan anbefales fordi den forutsetter et pensjonsregime nokså forskjellig fra det norske. Modellen er basert på at tjenestepensjoner og det som tilsvarer folketrygdens tilleggspensjon i Norge ses i sammenheng, og at det er en lovfestet plikt for private arbeidsgivere til å sikre tjenestepensjon. Hvis man går over til denne modellen, vil det derfor kreve en nokså vidtgående endring i all pensjonslovgivning.

Utvalget mener at *den modifiserte EU-modellen* ikke kan anbefales, fordi den vil innføre en rekke nye pensjonsprinsipper i de offentlige tjenestepensjoner. Modellen vil gi pensjoner for all tjenestetid uten begrensning, hvilket vil kunne innebære en overpensjonering av personer med mer enn 30 års medlemstid i forhold til dagens system, og tilsvarende høye pensjonsutgifter for arbeidsgiverne. På den andre siden vil ikke lenger sluttlønnen bli lagt til grunn ved beregning av en samlet pensjon, i det hver opptjent rettighet utbetales for seg. Hvis den mulige overpensjoneringen kompenseres ved å heve kravet til tjenestetid for å få full pensjon, vil dette medføre andre ulemper, særlig for personer som av forskjellige årsaker har en begrenset yrkesaktiv periode. Modellen har likevel den fordel at den er meget enkel å administrere.

Utvalget har også vurdert *en modell med bruk av fripoliser og medregning av tidligere rettigheter som i privat sektor*, men kan heller ikke anbefale denne. Det er særlig fordi den vil skille de fondsbaserte og de garanterte offentlige ordninger fra hverandre, ved at ordningene for statens arbeidstakere ikke lenger vil være et mønster for kommunale ordninger. Modellen vil også medføre at bruttogarantien blir borte for de oppsatte rettigheter i de kommunale ordninger i og med at disse rettighetene blir omdannet til fripoliser. Ved fratreden før pensjonering vil en oppsatt rettighet ikke lenger være en G-regulert ytelse, men bli en ytelse som reguleres etter selskapets overskuddsevne. Utvalget kan vanskelig se at det kan gjennomføres såvidt radikale endringer uten at hele tjenestepensjonssystemet i offentlig sektor skal revideres. Som påpekt i kapittel 24 vil ytelsene og kostnadsfordelingen i en modell basert på bruk av fripoliser og medregning etter lov om foretakspensjon være helt avhengig av de nærmere krav som settes til de pensjonsordninger som kan omfattes av modellen og de metoder for medregning som modellen baseres på. En medregningsmodell vil kunne medføre en mer vilkårlig og ujevn kostnadsfordeling mellom arbeidsgiverne avhengig av modellens utforming, og av nivået på tilbakeført overskudd i framtiden.

Utvalget vil bemerke at hovedhensikten med utredningen er å finne løsninger som sikrer konkurransen mellom ulike pensjonsleverandører for foretak i offentlig sektor. Kravet om Overføringsavtale i tariffavtalene for disse foretakene har hittil begrenset konkurransen om disse foretakene.

Den anbefalte løsningen er utarbeidet på bakgrunn av at utvalgets mandat legger til grunn at de ansattes rettigheter ikke skal endres, og at regelverket i de offentlige ordninger under Overføringsavtalen heller ikke skal endres. Både i offentlig og privat sektor er pensjonsmarkedet som beskrevet i utredningen i sterk utvikling. Sammen med de strukturendringer som skjer i offentlig sektor, kan dette lede til at markedet for offentlige pensjonsordninger reduseres og dermed også betydningen av utvalgets forslag til løsninger.

26.2.3 Særmerknad fra medlemmene Harbitz og Wergeland

Disse medlemmene gir sin tilslutning til garantimodellen, men stiller som forutsetning for denne tilslutningen at alle foretak som omfattes av Overføringsavtalen viser garantikostnadene som en premiekostnad. Dette gjelder uavhengig av om foretaket er forsikret i et livsforsikringsselskap, i Felles kommunal pensjonsordning i KLP eller i Statens Pensjonskasse.

Disse medlemmene er enige i at kommuner og fylkeskommuner kan garantere for egne forpliktelser. I Felles kommunal pensjonsordning i KLP garanterer de ikke bare for egne forpliktelser, men også for andre kommuners/fylkeskommuners forpliktelser som følge av dispensasjonen Felles kommunal pensjonsordning har fra lov om forsikringsvirksomhet.

Det er disse medlemmers oppfatning at kommuner/fykeskommuner ikke bør kunne garantere for kommunale foretak i Felles kommunal pensjonsordning i større utstrekning enn de kan garantere for foretak i andre livsforsikringsselskap. Disse foretakene må følgelig kjøpe en garanti for å kunne delta i Overføringsavtalen. På samme måte må statlige fristilte foretak i SPK synliggjøre kostnadene ved sin garanti.

Dersom denne forutsetning ikke oppfylles, foretrekker disse medlemmene modellen med betingede rettigheter. Betingede rettigheter vil

da være løsningen for alle kommunale foretak, uansett hvor de er forsikret, dersom disse foretakene ikke kvalifiserer til garanti fra kommunen/fylkeskommunen, jf. kommuneloven.

26.2.4 Anbefalinger på andre punkter

26.2.4.1 Pensjonsregelverket må være som i Statens Pensjonskasse

Utvalget ser det ikke som noe alternativ at Overføringsavtalen også omfatter institusjoner eller virksomheter som har et avvikende pensjonssystem fra det som gjelder i offentlig sektor, for eksempel foretakspensjon etter lov om foretakspensjon. For at en Overføringsavtale etter dagens prinsipper og basert på garantimodellen skal virke, kreves det ordninger som er tilnærmet identiske og da fortsatt tilsvarende med det regelverket som gjelder i Statens Pensjonskasse.

26.2.4.2 Livsforsikringsselskapene blir avtaleparter

Utvalget anbefaler at alle livsforsikringsselskaper kan slutte seg til avtalen på vegne av sine kunder, dersom utvalgets anbefaling slik den er gitt ovenfor tas til følge. Fordelen med at forsikringsselskapene er tilsluttet avtalen direkte, er at det administrative arbeidet dermed blir forenklet, fordi det blir langt færre avtaleparter.

26.2.4.3 Arbeidsgruppe lager ny revidert Overføringsavtale (avtaletekst)

Utvalget anbefaler at departementet nedsetter en arbeidsgruppe som får til oppgave å utforme en ny Overføringsavtale. Den nye avtalen bør også omfatte de forslag som er gitt fra arbeidsgruppen som Statens Pensjonskasse tok initiativ til i 1998. Disse forslagene til forenklinger i det administrative systemet rundt dagens Overføringsavtale er vurdert i utredningens kapittel 17, mens selve rapporten følger som vedlegg 5.

26.2.4.4 Statens Pensjonskasse bør fortsatt administrere avtalen

Utvalget anbefaler, etter en helhetsvurdering, at Statens Pensjonskasse fortsatt får til oppgave å administrere Overføringsavtalen, i et samarbeid med de pensjonsinnretninger som er tilsluttet. Arbeidsoppgavene med avtalen er ikke så betydelige at de er tilstrekkelige for en selvstendig institusjon. Det er heller ingen andre organer som peker seg ut som naturlige, alternative forvaltningsinstanser. Selv om det av konkurransemessige hensyn kunne vært ønskelig å fristille administrasjonen fra Statens Pensjonskasse, som selv er aktør i dette markedet, anses dette ikke som nødvendig ettersom Statens Pensjonskasse i dag ikke har noen aktiv akkvisisjonsstrategi.

Dersom disse forholdene skulle bli endret i framtiden, bør departementet vurdere dette spørsmålet påny. Det kan for øvrig vurderes om kostnadene for administrasjonsarbeidet skal dekkes av de tilsluttede pensjonsinnretninger, for eksempel i forhold til antall medlemmer eller på annen måte.

Kapittel 27
Hvem bør omfattes av Overføringsavtalen?

27.1 Innledning

Utvalget skal vurdere hvem Overføringsavtalen kan omfatte. Det er i mandatet lagt til grunn at utvalget skal fastsette kriterier for å kunne være tilsluttet Overføringsavtalen. Med dette forstås ikke bare hvilke krav den enkelte pensjonsordning må underlegges etter avtalen med hensyn til produkt, men hvilke karakteristika en arbeidsgiver må inneha for å kunne tilby en pensjonsordning innenfor Overføringsavtalen til sine ansatte. Videre er det et sentralt spørsmål om avtalen skal gjelde utenfor offentlig sektor.

Utvalget forstår spørsmålet i mandatet om Overføringsavtalen skal utvides til privat sektor først og fremst som et spørsmål om private forsikringsselskaper skal kunne tilby offentlige tjenestepensjonsordninger innenfor avtalen. Med henvisning til ønsket om en øket konkurranse på markedet har utvalget utredet vilkårene for dette, se blant annet punkt 14.8.4. Videre vil utvalget komme nærmere inn på hvordan Overføringsavtalen bør avgrenses mot privat sektor på arbeidsgiversiden, se senere i dette kapittel.

Det er i det følgende forutsatt at det er ønskelig å videreføre Overføringsavtalen. For en diskusjon av om det i utgangspunktet er ønskelig å videreføre Overføringsavtalen, viser vi blant annet til kapittel 13.

Spørsmålet om hvilke arbeidsgivere som skal gis anledning til å inngå Overføringsavtale gjennom sine tjenestepensjonsordninger, er tett knyttet til spørsmålet om hvem som skal gis anledning til å tilby en offentlig pensjonsordning til sine ansatte. En forutsetning for at det skal være aktuelt med tilslutning til avtalen, er at arbeidsgiver er gitt anledning til, og for øvrig finner det hensiktsmessig, å tilby sine ansatte en offentlig pensjonsordning. Det finnes imidlertid ikke ett entydig sett av regler som avgjør dette. Minst tre forhold bidrar til å avgjøre om det er mulig og/eller hensiktsmessig å tilby de ansatte i skattepliktige, fristilte virksomheter en offentlig tjenestepensjon, se punkt 27.2.

27.2 Adgang til offentlig tjenestepensjon, Overføringsavtale og skattefrihet

27.2.1 Forhold som har betydning for opptak i offentlige tjenestepensjonsordninger

1. Lov om Statens Pensjonskasses bestemmelser om opptak i SPK

Statlig forvaltning har en offentlig tjenestepensjonsordning i henhold til lov om Statens Pensjonskasse. Den er i medhold av § 5 første ledd obligatorisk for statens ansatte. Offentlig virksomheter som er skilt ut av staten som egne rettssubjekter, kan beholde sin offentlige pensjonsordning i SPK dersom Stortinget gjør vedtak om dette. I Innst. S. nr 159 for 1993-94 om «Medlemskap

i Statens Pensjonskasse«, se St.meld. nr 33 for 1993-94, sies det under komiteens merknader på side 4

> «Tidligere statlige virksomheter som i dag er organisert som aksjeselskaper må for eksempel kunne vurderes som medlem om de har en tilknytning til statsforvaltningen eller driver en form for forvaltningsvirksomhet. Rene forretningsmessige virksomheter som staten eier, må stå fritt til å vurdere fortsatt medlemskap. Virksomheter som er organisert etter særlov eller som stiftelser, må vurderes enkeltvis. Flertallet er enig i dette. Også når det gjelder statsforetak, støtter flertallet Regjeringens vurderinger. Det er viktig at arbeidstakerne i slike virksomheter opprettholder kontinuitet i sine pensjonsforhold.»

Undervisningssektoren har i realiteten pliktig medlemskap i SPK, og forskningssektoren blir fortsatt tilbudt medlemskap. Regjeringen ga i St.meld. nr. 33 for 1993-94 side 12 uttrykk for at undervisnings- og forskningssektoren gir

> »personalpolitiske og administrative gevinstar ved at arbeidstakarar i denne sektoren beheld same pensjonsforsikringa heile yrkeslivet».

Kommunal Landspensjonskasses bestemmelser om opptak i KLP

Hvem som kan være medlem (forsikringstaker) i KLP, var tidligere fastlagt gjennom selskapets vedtekter og konsesjon. Etter gjeldende konsesjon kan selskapet drive forsikringsvirksomhet etter forsikringsklasse 1 uten begrensninger, se forskrift av 18. september 1995 nr 797 om inndeling i forsikringsklasser som grunnlag for konsesjon.

Majoriteten av forsikringstakerne som omfattes av Felles kommunal pensjonsordning, er kommuner og fylkeskommuner. Dertil kommer foretak, selvstendige virksomheter, institusjoner og organisasjoner hvor kommuner eller fylkeskommuner har en majoritetsinteresse.

Felles kommunal pensjonsordning har også gitt kollektiv pensjonsforsikring til andre virksomheter som ligger under det offentlige virksomhetsområdet, og som det offentlige hadde måttet drive om virksomheten ikke hadde eksistert. Det kan her dreie seg om stiftelser og privat eide foretak. Slike avtaler måtte tidligere godkjennes av Kredittilsynet.

Virksomheter som følger det kommunale tariff- og avtaleverk, er tatt opp i Felles kommunal pensjonsordning i KLP i henhold til disse retningslinjene.

I dag har KLP konsesjon fra Finansdepartementet som ikke er begrenset til »kommunale forsikringstakere». Omfanget av andre medlemmer er likevel begrenset slik at de til sammen ikke kan ha en premiereserve som utgjør mer enn 10 prosent av de totale premiereserver i selskapet. Denne kvantitative begrensningen må blant annet ses ut fra den dispensasjon KLP har for sitt særegne premieberegningssystem med solidarisk utligning av premien.

Deltagelse i den lovbestemte pensjonsordningen for sykepleiere i KLP er i prinsippet uavhengig av arbeidsgivers status. Det er likevel bare en ubetydelig andel av sykepleiere i ordningen med andre arbeidsgivere enn kommuner og fylkeskommuner.

Kredittilsynets standardvedtekter for opptak i kommunale pensjonskasser

Kredittilsynets standardvedtekter for kommunale og fylkeskommunale pensjonskasser inneholder en bestemmelse som gjelder ved opptak av foretak og stiftelser i pensjonskassen. Bestemmelsen er obligatorisk for kommunale pensjonskasser som også omfatter foretak. Pensjonskassen kan etter bestemmelsene omfatte pensjonsordninger for selskap hvor kommunene eier mer enn 50 prosent av aksjene eller selskapsandelene, eller pensjonsordninger for andre foretak eller stiftelser med nær tilknytning til kommuner.

Kommunestyret og styret i foretaket eller stiftelsen må ha fattet vedtak om at pensjonskassen også skal omfatte foretaket eller stiftelsen. Pensjonskassens styre skal uttale seg før vedtak treffes. Kommunestyrets vedtak skal godkjennes av Kredittilsynet.

Begrensningen for opptak av foretak i pensjonskasser har primært sin bakgrunn i at en pensjonskasse i henhold til fovl. § 1-1 ikke kan drive generell forsikringsvirksomhet. Bestemmelsen om denne begrensningen i kommunale pensjonskasser må imidlertid også ses i sammenheng med hensynene bak de tilsvarende begrensningene som gjelder for opptak av en pensjonsordning i fellesordningene i KLP. Premieberegningssystemet er også for de pensjonsordninger som er sikret i pensjonskasser, opprettet av kommuner og fylkeskommuner basert på at forsikringstakerne er virksomheter som gjennomgående har en varig karakter.

Ved vurderingen av om en virksomhet har nær tilknytning til kommunen eller fylkeskommunen, er det i Kredittilsynets godkjennelsespraksis derfor lagt vekt på om den aktuelle virksomheten ligger naturlig under det offentlige virksomhetsområdet. Det legges også vekt på om det offentlige hadde måttet drevet slik virksomhet, hvis denne ikke hadde eksistert. Det er ikke stilt krav om at virksomheten må være lovpålagt, hvis den har en slik karakter at det offentlige burde ha drevet virksomheten ideelt sett.

Kredittilsynets godkjennelsespraksis kan illustreres ved et vedtak som Kredittilsynet traff i 1990, som rettet seg mot opptak av private barnehager i Felles kommunal pensjonsordning i KLP og i pensjonskassene. I henhold til dette vedtaket godkjente Kredittilsynet opptak av private barnehager etablert med sikte på varig drift. Vilkårene for godkjennelsen gikk ut på at vedkommende kommune som hadde tilsynet med barnehagen, var medlem i samme pensjonsordning. Videre var vilkåret at barnehagen var tatt opp i kommunens barnehageutbyggingsplan. Det ble også satt som vilkår at Kredittilsynet ble gitt melding om opptak av barnehager i medhold av godkjennelsesvedtaket. Det er ikke grunn til å tro at vedtaket har ført til at det er tatt opp mange privateide barnehager i Fellesordningen i KLP eller i pensjonskassene.

Det opptas ikke mange foretak i de kommunale pensjonskassene hvor kommunen ikke er majoritetseier. I de senere årene er det et gjennomgående trekk at de virksomhetene som det er søkt om opptak for, har vært organisert som stiftelser, og at virksomhetene ikke har hatt karakter av forretningsdrift.

Kredittilsynet har i de siste årene blant annet godkjent opptak av et par krisesentre for kvinner, et eldresenter, samt et senter som skal være møtested for innvandrere og kontaktsted for innvandrere og norske. Driften av det sistnevnte senteret er basert på årlige tilskudd fra kommunen. Kommunen har i samme forbindelse forpliktet seg til å betale husleie, samt et tilskudd som dek-

ker nødvendige driftsutgifter. Videre er blant annet vedtektene og valg av styre for stiftelsen underlagt bystyrets vedtak. Ved godkjennelsen ble det særlig lagt vekt på at driften av senteret er basert på tilskudd fra kommunen. Selv om senterets virksomhet ikke er lovpålagt, driver senteret en virksomhet som like gjerne kunne hørt inn under det offentlige ansvar. En søknad om opptak av ansatte ved et incestsenter ble avslått fordi Kredittilsynet fant at de ansatte ved senteret burde knyttes til pensjonsordningen i en annen fylkeskommune.

Regler for opptak i offentlig ordning i forsikringsselskap

En kommunal pensjonsforsikringsavtale som inngås av en kommune eller fylkeskommune med et livsforsikringsselskap, skal ikke godkjennes av Kredittilsynet. Det er heller ikke krav om at opptak av foretak i pensjonsordningen skal være godkjent av andre enn kommunen. Utvalget er ikke kjent med om slike forsikringsavtaler inneholder nærmere regler for hvilke foretak som kan opptas i pensjonsordningen, og om disse i dag omfatter foretak som eies eller har nær tilknytning til kommunen, eller eventuelt andre foretak. Utvalget regner imidlertid med at disse ordningene i dag også omfatter kommunalt eide foretak i en viss utstrekning.

27.2.2 Gjeldende kriterier for opptak i Overføringsavtalen

Om en pensjonsordning kan gis medlemskap i Overføringsavtalen, vil også være av betydning for om det er hensiktsmessig å tilby en offentlig pensjonsordning til de ansatte. En pensjonsordning med slik avtale vil antakelig være dyrere for arbeidsgiver enn en tilsvarende pensjonsordning uten Overføringsavtale, ettersom den førstnevnte i gjennomsnitt vil være gunstigere for arbeidstakerne. Samtidig kan arbeidsgiverne trekke til seg arbeidskraft ved å tilby en gunstigere pensjonsordning.

I punkt 4.3.1 har vi trukket fram de grunnleggende betingelsene som stilles for at en pensjonsordning skal kunne omfattes av Overføringsavtalen. Hvilke karakteristikker en arbeidsgiver må inneha for å kunne tilby en pensjonsordning innenfor Overføringsavtalen, er omtalt i punkt 4.2.1 om hjemmel for og omfang av avtalen. Spørsmålet om hvilke nærmere kriterier som en arbeidsgiver må oppfylle, er i praksis sjelden blitt satt på spissen.

Opptak av nye virksomheter i KLP og i de kommunale kassene er ikke blitt forelagt Statens Pensjonskasse fortløpende. Fram til i dag har det videre vært kommuner som har blitt tatt opp som direkte parter i Overføringsavtalen. Dette har skjedd ved inngåelse av avtale med Felles kommunal pensjonsordning i KLP som gjensidig pensjonskasse for kommuner i Norge, med selvstendige kommunale pensjonskasser og med kommunene selv, hvor disse har tegnet pensjonsforsikring i et forsikringsselskap.

I påvente av utvalgets rapport er søknad om opptak i Overføringsavtalen stilt i bero for en del utskilte kommunale og fylkeskommunale selskaper, som kraftverk og energinett, brannvesen, fellesvaskeri, med flere.

Overføringsavtalens krav til blant annet bruttogaranterte ytelser på linje med dem som ytes etter lov om Statens Pensjonskasse, herunder varig regulering av oppsatte rettigheter og løpende pensjonsytelser, krever at de som står bak avtalen også er langsiktige eller varige virksomheter. Systemet fordrer med andre ord en særlig kredittverdighet hos partene i avtalen. Virksom-

heter hvor stat, fylkeskommune eller kommune ikke hefter fullt ut for forpliktelsene, kan av denne grunn ikke være part i Overføringsavtalen.

For staten er statlig opptjente pensjonsrettigheter statsgaranterte. For kommuner anses kommunalt opptjente pensjonsrettigheter å være dekket av kommunal garanti. Gjensidighetsprinsippet i de lovfestede offentlige tjenestepensjonsordningene for sykepleiere og for apoteketaten, og i Felles kommunal pensjonsordning i KLP anses også å gi tilstrekkelig sikkerhet for framtidige forpliktelser. Det er dette som ligger i det såkalte «evighetsprinsippet», slik dette er blitt beskrevet i punkt 4.3.2.1 foran. På mange måter kan man dermed si at det er den stabilitet og sikkerhet som ligger bak stat og kommune som avtaleparter, som har vært det sterkeste kjennetegn for de virksomheter som hittil har vært tatt opp i Overføringsavtalen.

Der hvor en virksomhet fullt ut drives av en kommune, har det vært kommunen selv som har vært avtalepart ved inngåelse av Overføringsavtale. Det vises også her til brev av 29. november 1974 fra Sosialdepartementet, hvor det på dette punkt ble uttrykt:

> »En er for øvrig enig i at avtalen som hovedregel vil omfatte alle institusjoner som drives av kommuner-fylkeskommuner. Når det gjelder andre institusjoner enn helseinstitusjoner og som ikke alene drives av kommuner, må avtalen vurderes særskilt og eventuelt forelegges departementet.»

Videre stilles det krav om at virksomhetens pensjonsordning er fondsdekket. Hvis det på innmeldingstidspunktet konstateres underdekning mellom det som er fondsdekket i gammel ordning og verdien av tilsvarende ytelser etter Overføringsavtalens regler, har det i samarbeid med Kredittilsynet vært stilt betingelser om at denne underdekningen må innarbeides over et gitt antall år. Det har da også vært stilt spesifiserte krav til en oppfølgingsplan for å innarbeide underdekningen.

I forbindelse med at mange kommunale og statlige virksomheter fristilles fra offentlig forvaltning, enten i form av utskillelse til egne selskaper i regi av stat og kommune eller overføring til andre eierinteresser, oppstår spørsmålet om hvor langt Overføringsavtalen skal ta sikte på å favne. Overføringsavtalens omfang har imidlertid sammenheng med hvilke virksomheter som gis anledning til å tilby en offentlig pensjonsordning.

Allerede i dag er det slik at en rekke private virksomheter har sin pensjonsordning i Statens Pensjonskasse eller Kommunal Landspensjonskasse. De er i kraft av innlemmelsen i Statens Pensjonskasse også omfattet av Overføringsavtalen. For Felles kommunal pensjonsordning er det også et slikt direkte sammenfall

De forhold som avgjør om det er mulig eller hensiktsmessig for en arbeidsgiver å tilby en offentlig pensjonsordning, bør ses i sammenheng med opptakskravene til Overføringsavtalen.

27.2.3 Skattereglene om inntektsfradrag for pensjonsordninger

For de skattepliktige virksomhetene vil det være av avgjørende betydning om virksomheten gis anledning til å føre utgiftene til offentlig tjenestepensjonsordning til skattemessig fradrag i inntekten.

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av forslaget til lov om foretakspensjon at det skal gis fradrag for kostnad til sikring av pensjon i offentlig pensjonsordning. Vedtaket avgrenser etter utvalgets syn imidlertid ikke klart hvilke virksomheter som skal gis anledning til å tilby en skattemessig gunstig pensjonsordning til sine ansatte.

Stortinget besluttet at Finansdepartementet kan gi forskrift om vilkår for fradrag, se Innst. O. nr. 50 for 1999-2000 om «lov om foretakspensjon». Utvalget legger til grunn at Finansdepartementet vil utarbeide forskrift med nærmere vilkår for inntektsfradrag. Disse vilkårene vil i så fall ha stor betydning for hvilke virksomheter som anser det hensiktsmessig å tilby sine ansatte offentlig tjenestepensjonsordning.

27.3 Tilhørighet til offentlig sektor

De ovennevnte forhold setter visse grenser for om det er mulig eller hensiktsmessig for en arbeidsgiver å tilby en offentlig pensjonsordning til sine ansatte. Samtidig utgjør de ikke en entydig avgrensning eller definisjon av offentlige pensjonsordninger. Utvalget vil i det følgende gå nærmere inn på enkelte argumenter for om "tilhørighet til offentlig sektor" er et hensiktsmessig kriterium for å vurdere hvilke arbeidsgivere som skal gis anledning til å tilby en offentlig pensjonsordning.

Det opprinnelige formålet med avtalen var å unngå at ansatte i offentlig sektor skulle tape opparbeidede pensjonsrettigheter dersom de skiftet arbeidsgiver. Avtalen skulle også øke mobiliteten i det offentlige arbeidsmarkedet, og forenkle samordningen mellom de offentlige tjenestepensjonsordningene. Tar man utgangspunkt i dette formålet, og benytter det som et kriterium for medlemskap i Overføringsavtalen, kan det slås fast at statlige og kommunale arbeidsgivere er naturlige partnere i Overføringsavtalen.

Like naturlig vil private arbeidsgivere i utgangspunktet falle utenfor Overføringsavtalen. Med private arbeidsgivere menes i denne sammenhengen egne juridiske personer, som ikke er hel- eller deleiet av staten eller en kommune.

Mellom disse to hovedformer eksisterer en rekke varianter av foretak, som for eksempel aksjeselskaper med to eller flere kommuner som eiere, statlige eller kommunale hel- og deleide selskaper som opererer i direkte konkurranse med rent private selskaper, og private selskaper som kun har offentlige myndigheter som oppdragsgivere. Stiftelser faller heller ikke inn i en enkel todeling mellom offentlig og privat sektor.

Fristillingen innen offentlig sektor har blant annet skjedd ved at virksomheter løsrives fra offentlig sektor. Fra å være et forvaltningsorgan innenfor staten eller en kommune etableres virksomheten som en egen juridisk person, ofte med det offentlige som eier eller deleier, men ikke nødvendigvis. I enkelte tilfeller selges eierandeler etter etableringen av det nye selskapet. Spørsmålet som da reises er om disse virksomhetene, som ofte opererer i konkurranse med private aktører, skal ha anledning til å tilby sine ansatte offentlige pensjonsordninger, og i forlengelsen av det tilknytning til Overføringsavtalen.

Det kan argumenteres for at det å la de ansatte beholde en offentlig pensjonsordning, vil lette fristillingen og omstillingen i offentlig sektor. Opprinnelig ble behovet for Overføringsavtalen aktualisert ved flyttingen av sykepleierne fra staten til fylkeskommunene, men det argumenteres for at også strukturendringer må regnes som mobilitet innen offentlig sektor. I en del tilfeller kan adgangen for arbeidstakerne til å beholde en uendret verdi av opparbeidede pensjonsrettigheter lette omstilling i form av utskillelse av virksomhet i egne selskaper for å skille mellom forvaltningsoppgaver og kommersiell drift. Det å videreføre en offentlig pensjonsordning, med tilknytning til Overføringsavtalen, vil videreføre pensjonsrettighetene uendret.

Det blir videre lagt vekt på at de fristilte selskapene ofte løser oppgaver som det offentlige tidligere tok seg av. Uansett blir virksomhetene i mange tilfeller finansiert av offentlige midler. Innenfor dette perspektivet betraktes slike fristilte virksomheter som en del av offentlig sektor, siden de utfører betalte oppgaver for denne sektoren, og siden den arbeidskraften de fristilte virksomhetene sysselsetter, kan finne alternativ ansettelse innenfor stat eller kommune.

Det kan anføres at tilhørighet til offentlig sektor bør benyttes som kriterium for adgang til å slutte seg til Overføringsavtalen. Avtalen vil være tilpasset en utvikling hvor enkelte virksomheter over tid løsriver seg fra stat eller kommune som arbeidsgiver og beveger seg mot privat sektor. Den mest ytterliggående varianten av argumentet legger til grunn at alle virksomheter som fristilles må kunne opprettholde avtalen, uavhengig av størrelsen på den offentlige eierandelen.

Mot det ovenstående kan det argumenteres med at det er økende problemer med å trekke et klart skille mellom offentlig og privat sektor. Ved fristilling av virksomheten utskilles virksomheten fra offentlig forvaltning, og blir et eget retts- og (i de fleste tilfeller) skattesubjekt. Bakgrunnen for dette vil i mange tilfeller være at de aktuelle myndighetene ikke lenger anser det som en offentlig oppgave å stå for produksjonen av de aktuelle tjenestene. Det anses i denne sammenhengen å være uten betydning at offentlige myndigheter eventuelt stadig finansierer produksjonen ved kjøp av tjenestene. Det vil i så fall ofte ligge til grunn at private selskaper også kan utføre produksjonen i konkurranse med det offentlig hel- eller deleide selskapet.

Fristilte virksomheter skal i mange tilfeller konkurrere med privat eide bedrifter, og bør av den grunn ha de samme rammebetingelser. Til grunn for dette argumentet ligger at offentlige eide virksomheter må underlegges de samme vilkår som privat eide bedrifter, herunder pensjonsforhold. I stedet for å vise til behovet for å lette omstilling i offentlig sektor, vises det til at de aktuelle offentlige myndigheter i vurderingen av om en gitt virksomhet skal fristilles eller delvis selges, må ta de ansattes pensjonsforhold i betraktning på lik linje med de øvrige arbeidsvilkår. Ved fristilling opprettes nye tariffavtaler, og forhold som lønn, ansattes arbeidsoppgaver og organisering vil typisk bli tatt opp til vurdering. De ansattes pensjonsordning er i henhold til dette et av flere forhold som nå tilpasses en ny situasjon for virksomheten.

Samtidig er »tilhørighet til offentlig sektor» ikke et entydig kriterium. Innholdet i begrepet »offentlig sektor» skifter over tid, og kriteriet vil være svært vanskelig å praktisere. Man kan for eksempel forestille seg at en kom-

mune skiller ut renovasjonstjenesten i et eget selskap, som i utgangspunktet er fullt ut eid av kommunen. De ansatte i det nye renovasjonsselskapet vil i mange tilfeller ønske å beholde sin kommunale pensjonsordning med tilknytning til Overføringsavtalen. Dette vil imidlertid innebære at eventuelle firmaer som ønsker å konkurrere med det kommunalt eide renovasjonsselskapet, må operere på andre betingelser. Det private firmaet vil være avstengt fra muligheten til å velge en offentlige pensjonsordning, på tross av at selskapet driver akkurat samme virksomhet. Begge selger sine tjenester til kommunen. Dersom kommunen velger å selge hele eller deler av firmaet, utviskes forskjellen mellom de to virksomhetene. Det er grunn til å vurdere om det er rimelig at et tidligere kommunalt, nå privat eid firma i direkte konkurranse med andre firmaer, skal ha tilgang på en offentlig pensjonsordning med Overføringsavtale, som de øvrige firmaene er utestengt fra.

Det kan kort nevnes at vilkårene for medlemskap i Kommunenes Sentralforbund, inntatt i lover for KS § 2, i dag er slik:

> »Virksomheter som er minst 33 1/3 % kommunalt eller fylkeskommunalt eid eller minst 33 1/3 % eid av virksomhet som selv fyller vilkårene for medlemskap», er medlem. «I tillegg kan virksomheter som utfører typisk kommunale eller fylkeskommunale oppgaver, bli bedriftsmedlemmer uten nevnte krav til eierskap.»

Utvalget er ikke bedt om å vurdere hvilke virksomheter som skal kunne gis anledning til å tilbys en offentlig pensjonsordning. Derimot er utvalget bedt om å vurdere omfanget av Overføringsavtalen. Som det framgår av det som er sagt ovenfor, vil imidlertid omfanget av Overføringsavtalen ha en klar sammenheng med hvilke virksomheter som kan ha en offentlig pensjonsordning. Det er derfor redegjort for to ulike innfallsvinkler til spørsmålet om hvem som skal kunne ha en offentlig pensjonsordning. Utvalgets vurderinger av hovedprinsipper for hvilke foretak som bør kunne tilsluttes Overføringsavtalen, vil også legge føringer for adgangen til å oppta foretak i Statens Pensjonskasse, Fellesordningen i Kommunal Landspensjonskasse eller i eiers kommunale pensjonskasse.

27.4 Vurdering av prinsipper for tilslutning til Overføringsavtalen for skattepliktige virksomheter med offentlig eierandel

27.4.1 Innledning

Det framgår av det som er sagt ovenfor at det er en nær sammenheng med hensyn til om det er hensiktsmessig å ha en offentlig pensjonsordning, om hvem som skal kunne ha medlemskap i Overføringsavtalen, og om det bør gis fradrag for premiebetaling. Etter utvalgets syn vil det derfor være hensiktsmessig om kriteriene for hvilke ordninger som kvalifiserer til inntektsfradrag, kriteriene for opptak i en offentlig pensjonsordning og kriteriene for opptak i Overføringsavtalen ses i sammenheng.

27.4.2 Skattereglenes betydning

Det ligger ikke i utvalgets mandat å vurdere utformingen av skattereglene for offentlige tjenestepensjonsordninger. Dette ansvaret ligger i Finansdeparte-

mentet. Utformingen av den eventuelle framtidige forskriften vil imidlertid ha betydning for hvem som vil være aktuelle som medlemmer av Overføringsavtalen.

Skattepliktige virksomheter vil sjelden velge en offentlig pensjonsordning med Overføringsavtale dersom virksomheten ikke får inntektsfradrag for utgiftene til ordningen etter den framtidige forskriften til skatteloven. Dersom virksomheten ikke gis inntektsfradrag, vil virksomheten antakelig velge en alternativ, privat pensjonsordning som gir slikt fradrag. Det synes da heller ikke å være grunnlag for å tilby medlemskap i Overføringsavtalen. Samtidig kan det av samme grunn anses unødvendig å sette fradragsretten som et eget kriterium for tilslutning til Overføringsavtalen. De aktuelle virksomhetene vil neppe søke om opptak eller opprettholde medlemskapet i avtalen. I tillegg er spørsmålet om inntektsfradrag et forhold mellom virksomheten og skattemyndighetene. Det bør likevel vurderes om de kriterier som i framtiden eventuelt blir fastsatt om adgangen til å kreve inntektsfradrag, helt eller delvis vil kunne egne seg som kriterier for tilslutning til Overføringsavtalen.

27.4.3 Hensynet til de ansattes rettigheter og krav til eierandel ved nedsalg av den offentlige eierandel

De fristilte virksomheter som allerede har en offentlig pensjonsordning og medlemskap i Overføringsavtalen, bør av hensyn til de ansatte som hovedregel kunne få fortsette med dette. Utvalget vil ikke anbefale at nåværende medlemmer nektes fortsatt medlemskap i avtalen på grunn av nye vilkår for opptak.

Dersom den offentlige eieren ønsker å avhende hele eller deler av selskapet, er det naturlig at pensjonsordningens status tas opp til fornyet vurdering. Det vises til at en slik virksomhet i mange tilfeller vil operere i direkte konkurranse med virksomheter som alltid har vært i privat eie. Men behovet for mobilitet i arbeidsmarkedet kan være et moment som etter en konkret vurdering kan tale for at en offentlig tjenestepensjonsordning videreføres.

Ved endring av offentlig eierandel hos nåværende medlemmer av Overføringsavtalen bør det etter utvalgets syn settes en grense for hvor lav den offentlige eierandelen kan bli uten at virksomheten utelukkes fra Overføringsavtalen. Utvalget vil vise til at Kredittilsynets bestemmelser om standardvedtekter setter en grense på 50 prosent for opptak i kommunale pensjonskasser. Utvalget legger til grunn at virksomheter med en lavere offentlig eierandel enn dette også i pensjonssammenheng bør likestilles med helt private bedrifter.

27.4.4 Lukking av avtalen for skattepliktige virksomheter med lav eller ingen offentlig eierandel

De virksomheter utenfor den sentrale offentlige forvaltning som ikke har medlemskap i Overføringsavtalen, bør heller ikke kunne få være med i avtalen dersom den offentlige eierandelen er lavere enn 50 prosent. Det synes nødvendig å presisere dette, siden det er uklarheter i forbindelse med hvilke virksomheter som kan slutte seg til en offentlig pensjonsordning.

Det kan likevel tenkes tilfeller hvor den offentlige eierandelen i virksomheten er lavere enn 50 prosent, men hvor virksomheten bør kunne tilknyttes Overføringsavtalen fordi virksomheten har en særlig tilknytning til det

offentlige. Mulige krav som kan stilles ved en slik vurdering kan være om virksomheten har offentlig driftsavtale og om virksomheten får offentlige tilskudd på 50 prosent eller mer av inntektene.

For virksomheter hvor den offentlige eierandelen er mellom 50 og 100 prosent, må det gjøres en konkret vurdering av det organ som administrerer avtalen, som i dag er Statens Pensjonskasse. En slik vurdering kan knyttes til en vurdering av virksomhetens tilhørighet til offentlig sektor. Dersom det er klart at en virksomhets tilhørighet til offentlig sektor er liten, bør kriteriet kunne benyttes til å nekte virksomheten medlemskap i Overføringsavtalen.

Det antas at avgjørelsene under dette punktet må kunne ligge til den myndigheten som administrerer Overføringsavtalen, i dag Statens Pensjonskasse, og i samarbeid med Kredittilsynet.

27.4.5 Skattepliktige virksomheter uten offentlig eierandel, men som likevel har naturlig tilknytning til Overføringsavtalen

I vurderingen av kriteriet «tilhørighet til offentlig sektor» kan det være av betydning hvilken bransje, eller del av arbeidslivet virksomheten ligger innenfor. I de avgrensninger Stortinget har gitt for innlemmelse i Statens Pensjonskasse, er det lagt til grunn at private virksomheter i undervisnings-, høyskole-, universitets- og forskningssektoren etter en konkret vurdering skal kunne innlemmes i Statens Pensjonskasse. I privatskoleloven er det forutsatt at arbeidstakerne skal ha samme lønns- og arbeidsvilkår som det pedagogiske personale i det statlige tariffområdet. For helsesektoren bør det stilles spørsmål om denne delen av arbeidsmarkedet fortsatt bør kunne gis medlemskap i offentlig tjenestepensjonsordning.

Når spørsmålet om medlemskap aktualiseres for virksomheter uten offentlig eierandel, men hvor det er klart at tilhørigheten til offentlig sektor likevel er stor, kan avgjørelse om medlemskap i Overføringsavtalen overlates til departementet.

27.5 Vurdering av prinsipper for tilslutning til Overføringsavtalen for virksomheter, stiftelser og offentlig forvaltning som ikke er skattepliktige

I utgangspunktet foreslås det at de samme kriterier som legges til grunn for tilslutning til Overføringsavtalen for skattepliktige virksomheter, også legges til grunn for tilslutning for ikke-skattepliktig offentlige virksomheter, stiftelser og offentlig forvaltning. Den statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltning vil være direkte omfattet av Overføringsavtalen.

Når det gjelder stiftelser, må det for slike stilles krav om offentlig tilhørighet eller at de har en offentlig interesse for å bli tilknyttet Overføringsavtalen. I følge lov om stiftelser av 23. mai 1980 nr. 11 vil såkalte private stiftelser derfor helt falle utenfor disse kriteriene, likeså normalt de næringsdrivende stiftelsene. De såkalt offentlige stiftelser vil være blant de stiftelser som kan ha en offentlig tilhørighet, i kraft av at disse må ha et formål *»av en viss allmenn interesse»*og at de *»tar sikte på varig virksomhet»,* se lov om stiftelser § 16 nr. 1.

27.6 Oppsummering

Utvalget har i kapittel 27 lagt vekt på ulike kriterier som grunnlag for de konklusjoner som utvalget har trukket. Blant disse anser utvalget følgende tre kriterier som de viktigste: For det første er eierskap viktig, på den måten at det som hovedregel settes opp en grense på minst 50 prosent offentlig eierskap for at en virksomhet skal kunne ha tilknytning til Overføringsavtalen. For det andre står vedlikeholdshensynet sterkt, det vil si at det anses som et behov at de virksomheter som hittil har vært betraktet som offentlig virksomhet, kan forbli under Overføringsavtalen. For det tredje er det av betydning hvilken sektor eller bransje vedkommende virksomhet hører til, det vil si om virksomheten har en sterkere tilknytning til det offentlige enn det andre virksomheter har.

Kapittel 28
Administrative og økonomiske konsekvenser

28.1 Innledning

De administrative og økonomiske konsekvenser er beskrevet under forutsetning av at utvalgets forslag blir gjennomført ved at:

- Overføringsavtalen åpnes for offentlige foretak som etablerer en offentlig tjenestepensjonsordning i et livsforsikringsselskap, og som enten har en garanti fra staten, en fylkeskommune eller en kommune eller har en garantiforsikring som sikkerhet for at eventuelle tilleggspremier blir dekket
- Overføringsavtalen også åpnes for offentlige foretak som etablerer en offentlig tjenstepensjonsordning med betingede ytelser i et livsforsikringsselskap
- Livsforsikringsselskapene inngår som avtaleparter i Overføringsavtalen på vegne av de to grupper av offentlige foretak som er nevnt i ovenstående strekpunkter
- Forslagene til administrative forbedringer i Overføringsavtalen som er beskrevet i kapittel 17 blir gjennomført
- Statens Pensjonskasse fortsatt får til oppgave å administrere Overføringsavtalen, i samarbeid med de pensjonsinnretninger som er tilsluttet.

28.2 Administrative og økonomiske konsekvenser

28.2.1 Konsekvenser for arbeidsgivere og arbeidstakere i offentlige foretak

Hvis utvalgets forslag blir gjennomført, vil Overføringsavtalen kunne beholdes uten tilpasninger for alle som er tilsluttet i dag. Offentlige foretak vil kunne slutte seg til avtalen også gjennom pensjonsavtaler med livsforsikringsselskapene. Avtalen med betingede ytelser vil kunne åpne for tilslutning til avtalen for foretak som ønsker en offentlig tjenestepensjon uten å ha de nødvendige ressurser for en fullstendig ordning.

Offentlige foretak som etablerer en pensjonsordning med tilslutning til avtalen gjennom et livsforsikringsselskap, må etablere en garantiordning. Utvalget antar at dersom stat, kommune eller fylkeskommune gir en slik garanti, vil man normalt ikke belaste foretaket med noen kostnad for dette. En garantiforsikring vil derimot ha en pris. Hva denne garantien vil koste, har utvalget ikke hatt mulighet for å vurdere, ettersom dette markedet vil være helt nytt i Norge.

Bortsett fra etableringen av garantien, vil det ikke være administrative konsekvenser av betydning for arbeidsgivere og arbeidstakere.

28.2.2 Konsekvenser for livsforsikringsselskapene

Livsforsikringsselskapene forutsettes å inngå som part i Overføringsavtalen på vegne av de forsikringstakere som har offentlige tjenestepensjonsordninger tilsluttet avtalen, og må gjennom dette tilse at disse foretakene har de nødvendige garantier. Dersom forsikringstaker ikke kan dekke eventuelle tilleggspremier, må selskapet følge opp at garantien blir gjort gjeldende ovenfor garantisten. Hvis den situasjon skulle oppstå at garantisten heller ikke evner å dekke de nødvendige ytelser, må pensjonsbeløpene reduseres til det som er sikret i livsforsikringsselskapet på den samme måten som i modellen med betingede ytelser.

Livselskapene vil også måtte foreta de nødvendige pensjonsberegninger ved forsikringstilfellene og kreve refusjon/refundere pensjon i henhold til avtaleverket. Dette arbeidet utføres allerede i dag for de kommuner som har sin pensjonsordning i et livselskap. De endringer i regelverket som er beskrevet, vil gjøre dette arbeidet mindre arbeidskrevende og mer oversiktlig enn i dag.

28.2.3 Konsekvenser for Statens Pensjonskasse

For Statens Pensjonskasse som pensjonsinnretning vil endringene ikke føre til vesentlig merarbeid. Den forenklede rutinen som er beskrevet vil tvert imot være mindre arbeidskrevende enn dagens rutine. Riktignok får man nå kontakt med flere avtaleparter, men de livsforsikringsselskaper som i dag synes å være aktuelle, vil ikke representere noen særlig vekst i antall parter. Det kan likevel være slik at det større antall stillingsskifter som synes å skje i arbeidslivet, vil øke antall opptjente pensjonsjonsbiter for hver enkelt person. Dette vil i seg selv representere et merarbeid for alle pensjoninnretninger under Overføringsavtalen.

For Statens Pensjonskasse som administrasjonsorgan for Overføringsavtalen vil endringen medføre et merarbeid i og med at man må føret tilsyn med hvilke offentlige foretak som er tilsluttet avtalen, og på hvilken måte sikkerheten for forpliktelsene er organisert. Dette vil etter utvalgets mening ikke utgjøre noen vesentlig vekst i arbeidet med avtalen. Hvis dette vil bli tilfelle, bør Pensjonskassen ha anledning til å belaste avtalepartene for å dekke de faktiske utgifter.

28.2.4 Konsekvenser for staten

For staten for øvrig kan ikke utvalget se at de foreslåtte tilpasninger i Overføringsavtalen vil medføre administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning.

Vedlegg 1

Gjeldende Overføringsavtale med kommentarer

1 Avtale om overføring og samordning av pensjonsrettigheter mellom Statens Pensjonskasse og forsikringstaker

§ 1 Avtalen

Avtalen medfører at forsikringstaker samtidig får tilsvarende avtale med de øvrige pensjonsordninger som har inngått eller inngår slik avtale med Statens Pensjonskasse.

Forsikringstaker kan ikke inngå eller opprettholde avtaler med andre pensjonsordninger som ikke har avtale med Statens Pensjonskasse, med mindre dette spesielt er godkjent av Statens Pensjonskasse i det enkelte tilfellet.

§ 2 Formål

Formålet med avtalen er å sikre at arbeidstakere som har vært omfattet av flere offentlige pensjonsordninger, får pensjon som om de hele tiden har vært omfattet av en og samme ordning. Det er videre et formål å forenkle pensjonsutbetalingen.

§ 3 Hvem avtalen gjelder

Avtalen gjelder arbeidstakere som har pensjonsordning i samsvar med de vedtekter som ligger til grunn for inngåelsen av avtalen og med eventuelle senere endringer som er godtatt av Statens Pensjonskasse.

§ 4 Arbeidstakerens rettigheter

Arbeidstaker med medlemskap i to eller flere pensjonsordninger som går inn under denne avtalen, får pensjonsrettigheter som om den samlede pensjonsopptjening hadde foregått i den pensjonsordningen som skal foreta utbetaling av samlet pensjon. Det vises til § 5. Pensjonen utbetales etter de regler som gjelder for denne ordningen. Medregning av tjenestetid kan få virkning for:

a) de vilkår som gjelder for å bli omfattet av denne ordningen,
b) begrensninger i pensjonsrettighetene (karens) på grunn av helsetilstanden ved overgang til ny pensjonsordning,
c) beregning av pensjonens størrelse ved at utbetalende ordnings bestemmelser om pensjonsgrunnlag og pensjonsalder får anvendelse for den samlede tjenestetid.

§ 5 Felles utbetaling av pensjon

Den ordning arbeidstakeren sist var omfattet av utbetaler pensjonen etter de regler som gjelder for denne ordningen. De pensjonsordninger arbeidstakeren tidligere har vært omfattet av er bundet av vedtak og disposisjoner i den

utbetalende ordningen i forbindelse med pensjoneringen, herunder aldersgrense, igangsetting av pensjon, pensjoneringsgrad, stopp av pensjonen og lignende. Dette gjelder også om arbeidstakeren tidligere har hatt rett til oppsatt pensjon fra et annet tidspunkt enn det som gjelder i den siste ordningen.

Dersom arbeidstakeren sist tjente opp rett til pensjon i to eller flere pensjonsordninger samtidig, skal den av disse som har det høyeste pensjonsgrunnlaget utbetale samlet pensjon. Utbetaling skjer etter de reglene som gjelder for denne ordningen. Det som er nevnt i foregående ledd gjelder tilsvarende.

§ 6 Refusjon mellom pensjonsordningene

Den pensjonsordningen som utbetaler pensjonen for den samlede tjenestetid, får refusjon fra de pensjonsordninger pensjonisten for øvrig har vært medlem av. Størrelsen av refusjonsbeløpet beregnes ut fra de bestemmelser som gjelder for den pensjonsrett som er opptjent i den refunderende ordningen, jf. for øvrig § 5.

Refusjonen settes i gang, endres og stoppes til samme tid som pensjonen fra den utbetalende ordningen og følger den pensjonsgrad, med eventuell ervervsreduksjon ved etterlattepensjon m.m. som denne.

Fordi all pensjonsgivende tjenestetid medregnes ved pensjonsfastsettelsen, skal det på tilsvarende måte ytes forholdsmessig refusjon også når tjenestetiden i en ordning er for kort til å gi rett til oppsatt pensjon. Refusjon for tjenestetid under $^{1}_{-2}$ år ytes ikke.

Ved beregning av refusjonsbeløpet avrundes tjenestetiden til nærmeste antall hele år.

§ 7 Samordning

Den pensjonsordningen som utbetaler den samlede pensjonen, gjennomfører samordning med pensjons- og trygdeytelser fra ordninger utenfor avtalesystemet. Samordningsfradraget fordeles mellom pensjonsordningene etter forholdet mellom tjenestetiden i den enkelte ordningen og summen av tjenestetiden i samtlige ordninger (uten begrensning av summen av tjenestetiden til det som kreves for å få full pensjon i den enkelte ordningen eller samlet). Dette gjelder også for pensjonsrettigheter som helt eller delvis er opptjent samtidig.

§ 8 Oppgjør mellom pensjonsordningene

Oppgjør mellom ordningene skjer ved overføring av månedlige pensjonsutbetalinger hvis ikke annet er avtalt.

§ 9 Vedtektsendringer

Det er en forutsetning for avtalen at pensjonsordningene så langt som mulig samordner sine pensjonsbestemmelser, herunder snarest mulig gjennomfører tilsvarende endringer av pensjonsbestemmelsene som dem som måtte være foretatt i lov om Statens Pensjonskasse.

Dersom bestemmelsene for den enkelte ordningen på grunn av manglende oppfølging kommer til å avvike vesentlig fra det som er en forutsetning for avtalen, avgjør Statens Pensjonskasse om avtalen fortsatt kan gjelde og hvordan det i tilfelle skal forholdes med overførte rettigheter og pensjoner som allerede utbetales.

Avgjørelsen kan bringes inn for vedkommende departement av den ordningen det gjelder eller av de øvrige ordninger.

§ 10 Oppsigelse

Avtalen kan sies opp med 3 måneders varsel med virkning for dem som fremtidig blir omfattet av ordningen.

§ 11 Opphør av ordningene

Dersom en pensjonsordning som omfattes av avtalen opphører, gjelder tilsvarende prinsipper som nevnt under §§ 9 og 10 ovenfor, med mindre avtalen kan overføres til den ordningen som overtar forpliktelsene, eller denne ordningen allerede har slik avtale.

§ 12 Reservasjonsrett

Avtalen forutsetter å gjelde som en del av ansettelsesvilkårene for den som blir medlem av en pensjonsordning etter at avtalen er trådt i kraft.

Avtalen har tilbakevirkende kraft. Den som er blitt medlem av en ordning før avtalen var inngått, vil imidlertid kunne kreve å bli holdt utenfor, hvis det foreligger særlige grunner.

Tillegg til avtalen:

Avtalen gis virkning fra , og får dermed virkning for dem som blir pensjonert etter.

Det vises til vedlagte generelle kommentarer til overføringsavtalen.

Det vises videre til vedlegg om forsikringstekniske krav til forsikringstakers pensjonsordning i forbindelse med opptak i overføringsavtalen.

2 Kommentarer til avtalen mellom Statens Pensjonskasse og forsikringstaker

Ad. § 1 Avtalen

1. Avtalen har sin hjemmel i lov om Statens Pensjonskasse § 46. Den forutsetter gjensidighet slik at den merbelastningen overføringene kan medføre for den enkelte pensjonsordning vil bli utjevnet etter hvert.

Gjensidighetsprinsippet forutsetter at de refusjoner som ordningene yter hverandre er av rimelig størrelse. Dette forutsetter samme regulering av løpende pensjoner, og av oppsatte pensjoner, som i Statens Pensjonskasse. Det vises for øvrig til § 6, nr. 2.

2. For at den enkelte pensjonsordning skal slippe å forhandle med hver enkelt av de øvrige ordninger, gir avtalen med Statens Pensjonskasse en

automatisk tilknytning til tilsvarende avtaler som Statens Pensjonskasse har inngått eller senere inngår med andre kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger.

3. Statens Pensjonskasse fungerer som koordinerende instans og skal bl.a. påse at de ordninger som deltar er slik oppbygget at arbeidstakere som skifter ordning får en noenlunde uforandret pensjonsrett og at forutsetningene om gjensidighet mellom ordningene blir oppfylt så langt mulig.

Ad. § 2 Formål

Det følger av formålsparagrafen av avtalen skal:

1. hindre at pensjonsmessige hensyn skaper vanskeligheter ved helt eller delvis skifte av stilling i den offentlige sektor,

2. sikre at arbeidstakere som skifter stilling blir holdt pensjonsmessig skadesløs (jf. § 4), og at det blir skapt kontinuitet i pensjonsforholdet med de forenklinger dette innebærer også i forhold til samordning med andre pensjons- og trygdeytelser.

Ad. § 3 Hvem avtalen gjelder

1. Avtalen tar sikte på statlige og kommunale tjenestepensjonsordninger, herunder pensjonsordninger for helsepersonell i institusjoner som får refusjoner etter lov om folketrygd og for virksomheter som drives i kommunal eller interkommunal regi.

2. Avtalen gjelder både frivillig og tvungent plasskifte. I unntakstilfelle vil en avtale om overtagelse av personell i en virksomhet som f.eks. overføres til det offentlige måtte aksepteres, selv om gruppen kommer fra en pensjonsordning av annen karakter enn de ordninger som er med i avtalesystemet.

Ad. § 4 Arbeidstakerens rettigheter

1. Bestemmelsen definerer de pensjonsmessige rettigheter for den enkelte. Ved ansettelse innen rimelig tid etter fratredelse hos annen offentlig arbeidsgiver med avtale, skal den ansatte tas med i pensjonsordningen uavhengig av alder, og selv ved midlertidig ansettelse for en kort periode, forutsatt at den ansatte var medlem i den forrige arbeidsgivers pensjonsordning.

2. Tidligere pensjonsgivende tjenestetid, pensjonsgrunnlag og lov/ vedtektsfestede rettigheter skal likeledes anses som opptjent (gjeldende) i siste ordning,

a) ved fastsettelse av:
   - pensjonsgivende tjenestetid og tjenestetidsbrøk,
   - pensjonsgrunnlag,
   - enkepensjon (uten evt. ervervsprøving).

b) ved eventuell anvendelse av bestemmelsene om:
   - karens ved uføre- og ektefellepensjon,
   - uførepensjon på grunn av alderssvekkelse.

Ved helt eller delvis samtidig opptjening skal samlet tjenestetid anses som opptjent i utbetalende pensjonsordning. Herunder skal opptjening i flere stillinger være å anse som opptjent i en stilling i den grad dette er mulig.

3. Den som har gått fra stilling med høyere pensjonsgrunnlag til stilling med lavere grunnlag, og den som gjennom en kortere eller lengre periode av opptjeningstiden har vært ansatt i deltidsstilling, får pensjon regnet etter prinsippene i utbetalende pensjonsordning som om hele pensjonsopptjeningen hadde foregått innenfor denne ordningen.

4. Medlem som får pensjon i medhold av avtalen plikter å gi beskjed til utbetalende ordning dersom han begynner i ny innskuddspliktig stilling innen avtalesystemet. Utbetalende ordning avgjør om pensjonen skal stoppes eventuelt reduseres, eller om avtalen ikke skal gjelde for den nye stillingen.

Ad. § 5 Felles utbetaling av pensjon

1. Pensjonen utbetales under ett fra siste ordning.

Dersom man sist tjente opp rett til pensjon i to eller flere pensjonsordninger, er det den av disse som har det høyeste pensjonsgrunnlaget som skal utbetale samlet pensjon.

2. Aldersgrenser og andre regler som pensjons- og avgangsalder følger reglene i utbetalende ordning, også med virkning for refusjon fra øvrige ordninger.

Selv om arbeidstakeren måtte ha rett til oppsatt pensjon fra et tidligere tidspunkt fra annen pensjonsordning, kan han ikke få denne særskilt utbetalt.

Ad. § 6 Refusjon mellom pensjonsordningene

1. Ved krav fra utbetalende ordning forutsetter avtalen at øvrige ordninger setter i gang refusjon av den oppsatte pensjonen, jf. § 8.

Refusjonen ytes for det tidsrom og den pensjonsgrad som er fastsatt i utbetalende ordning. For mye refundert skal tilbakebetales dersom utbetalende ordning får krav om det. Utbetalende ordning skal ha beskjed dersom beløpet i stedet går til fradrag i løpende refusjon.

2. Det ytes også refusjon selv når opptjeningstiden utgjør mindre enn 3 år, likevel ikke for opptjeningstid under 1_{-2} år.

3. Avtalen medfører at melding om igangsetting, endring og opphør av refusjon sendes snarest mulig. Refusjonen skal endres i samsvar med meldingen.

Ad. § 7 Samordning

1. Utbetalende ordning opptrer utad i relasjon til samordningsreglene som om hele pensjonen var opptjent der. Samordningslovens § 7 får ikke anvendelse for de ordninger som omfattes av avtalen.

2. Samordningsfradragene for folketrygd fordeles mellom pensjonsordningene etter forholdet mellom tjenestetiden i den enkelte ordningen og summen av tjenestetiden i samtlige ordninger.

Ad. § 8 Oppgjør mellom pensjonsordningene

Oppgjøret er basert på bruk av skjema for forespørsel, for krav om refusjon, samt for endring og opphør. Det er opp til pensjonsordningene selv å avtale den praktiske gjennomføringen av oppgjøret.

Utbetalende ordning skal sette i gang utbetaling av pensjon for samlet opptjening uavhengig av om refusjon er mottatt. Refusjonen skal overføres snarest mulig, og senest innen 4 mnd. Oversittelse av denne fristen gir utbetalende ordning rett til å kreve rente etter en avtalt sats.

Ad. § 9 Vedtektsendring

Det ventes ikke full identitet med Statens Pensjonskasses regler, men skal avtalesystemet fungere må det være stor ensartethet i bestemmelsene.

Ad. § 10 Oppsigelse

1. For nye medlemmer kan avtalen bli opphevet.

Det må særskilt bestemmes hvordan en skal forholde seg med pensjonsrettighetene for bl.a. (jf. kommentarene til § 4):

– de som nå har medlemskap, men som ikke ville hatt det ut fra bestemmelsene i siste pensjonsordning,
– de som nå risikerer reduserte rettigheter på grunn av karens, men som ellers ikke ville hatt det,

2. Avtalen og de prinsipper den er bygget på er godkjent av Sosialdepartementet.

Ad. § 12 Reservasjonsrett

Avtalen forutsetter å gjelde som en del av ansettelsesvilkårene for dem som blir medlem av en pensjonsordning etter at avtalene er trådt i kraft.

Den som er blitt medlem av en ordning før avtalen er inngått, vil kunne kreve å bli holdt utenfor, hvis han har særlig grunn for dette. Slik grunn kan f.eks. være at han har rett til å få utbetalt oppsatt pensjon fra den tidligere ordningen på et tidligere tidspunkt enn pensjons- alderen i siste ordning. Det kan også tenkes andre årsaker. Søknad om å bli unntatt fra avtalen må vurderes i det enkelte tilfellet.

Vedlegg 2

Forskrift om rett til overføring av oppsamlede midler knyttet til kollektiv eller individuell livs- eller pensjonsforsikring

Fastsatt av Finans- og tolldepartementet 27. november 1991 med hjemmel i lov 10. juni 1988 nr. 39 om forsikringsvirksomhet § 7-8, tredje ledd, jfr. § 1-1 annet ledd, og lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2-13. Endret 23. des. 1993 nr. 1246, 25. jan. 1995 nr. 83, 20. des. 1996 nr. 1252, 25. sep. 1997 nr. 1026, 17. juli. 1998 nr. 739.

Del I. Felles bestemmelser Kap. 1. Alminnelige bestemmelser

§ 1-1. Anvendelsesområde

Denne forskrift gjelder overføring av oppsamlede midler knyttet til kollektiv eller individuell livs- eller pensjonsforsikring som følge av flytting av forsikringen til annet forsikringsselskap eller pensjonskasse, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 7-8 første og annet ledd, jf. § 1-1 annet ledd.

§ 1-2. Overføring innen samme forsikringsselskap eller Pensjonskasse

Ved overføring av midler mellom to regnskaps- eller bonusgrupper innenfor samme forsikringsselskap eller pensjonskasse gjelder bestemmelsene i forskriften her med unntak av bestemmelser om oppgjørsfrist.

§ 1-3. Unntak fra bestemmelsene i forskriften

Kredittilsynet kan i særlige tilfelle, og bare når dette er uten prinsipiell betydning og for øvrig er ubetydelig, gjøre unntak fra bestemmelsene om overføring i denne forskrift og kan sette vilkår for slikt unntak.

§ 1-4. Forsikringsvilkår og vedtekter

Livsforsikringsselskapene skal sørge for at forsikringsvilkårene blir endret slik at det fremgår at en forsikring kan sies opp for overføring av midler knyttet til forsikringen til annet forsikringsselskap eller pensjonskasse. Det skal også fremgå hvordan dette skal gjøres.

Bestemmelser om opphør og hva som i tilfelle skal foretas med en pensjonskasses midler skal fremgå av pensjonskassens vedtekter.

§ 1-5. Dekning av utgifter

Avgivende forsikringsselskap eller pensjonskasse kan beregne et rimelig gebyr til dekning av utgifter ved overføringen.

Gebyret fastsettes under hensyn til omkostninger som skal være dekket gjennom de omkostningselementer det tidligere er tatt hensyn til ved beregning av premien for pensjonsordningen.

Gebyret skal inngå som en del av premietariffen (beregningsgrunnlaget) og meldes til Kredittilsynet.

Gebyret kan under ingen omstendigheter settes høyere enn 200,- kroner ved flytting av en individuell kontrakt eller 5.000,- kroner ved flytting av en kollektiv pensjonsforsikringskontrakt (tjenestepensjonsforsikring). Beløpet inkluderer ikke kostnad ved eventuell helsebedømmelse.

Selskapet kan ikke kreve dekning av kostnader knyttet til overføringen av en forsikring utover det som fremgår av denne paragraf.

0 Endret ved forskrift 25 jan 1995 nr. 83.

1 § 1-5 femte ledd gjelder ikke for inngåtte kontrakter pr. 25 jan 1995 hvor det i kontrakten med kunden er angitt at forsikringsselskapet har rett til å belaste opphørskostnader utover forskriftens maksimalgebyrer, jf. endringsforskrift 25 jan 1995 nr. 83 romertall II annet ledd.

§ 1-6. Kursreserve

Ved overføringer av premiereserve og overskudd knyttet til en forsikringskontrakt overføres også den andel av selskapets kursreserve som er knyttet til kontrakten i henhold til lovens § 8-1 første og tredje ledd og forskrift gitt i medhold av tredje ledd.

§ 1-7. Tilleggsavsetning til forsikringsfondet

Ved overføring av premiereserve og overskudd knyttet til en forsikringskontrakt overføres også den andel av selskapets tilleggsavsetning til forsikringsfondet som er knyttet til kontrakten i henhold til kontoutskriften for siste regnskapsår. Forskrift 1. juni 1990 nr. 430 om overskudd i livsforsikring § 9 gjelder tilsvarende ved overføring av andel av tilleggsavsetning.

Del II. Kollektiv pensjonsforsikring (inkl. pensjonskasse) Kap. 2. Alminnelige bestemmelser

§ 2-1. Anvendelsesområde

Disse bestemmelser gjelder overføring av midler som er knyttet til kollektiv pensjonsforsikring i en pensjonsinnretning til kollektiv pensjonsforsikring i en annen pensjonsinnretning.

§ 2-2. Definisjoner

1. Med selskap menes her livsforsikringsselskap.
2. Med pensjonskasse menes her pensjonskasse som driver virksomhet i samsvar med lovens § 1-1.
3. Med pensjonsinnretning menes her selskap og pensjonskasse.
4. Med privat kollektiv pensjonsforsikring menes her kollektiv pensjonsforsikring i selskap når denne ikke er kommunal pensjonsforsikring.
5. Med privat pensjonskasse menes her pensjonskasse som ikke er kommunal pensjonskasse.
6. Med privat pensjonsordning menes her privat kollektiv pensjonsforsikring og privat pensjonskasse.
7. Med tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven menes her kollektiv pensjonsforsikring som omfattes av skatteloven § 44 første ledd bokstav k.
8. Med tjenestepensjonskasse etter skatteloven menes her pensjonskasse som omfattes av skatteloven § 44 første ledd bokstav k.

9. Med tjenestepensjonsordning etter skatteloven menes her tjenestepensjonskasse og tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven.
10. Med kommunal pensjonsforsikring menes her kollektiv pensjonsforsikring som er tegnet i selskap av kommune, fylkeskommune eller kommunal, interkommunal eller fylkeskommunal bedrift eller institusjon. Videre menes slik forsikring tegnet av ikke skattepliktig bedrift eller institusjon hvor ledelsen tilligger kommune eller fylkeskommune eller som ledes av styre, råd eller nemnd valgt av myndighet i kommune eller fylkeskommune.
11. Med kommunal pensjonskasse menes her pensjonskasse opprettet av kommune, fylkeskommune eller annen bedrift eller institusjon som nevnt i pkt. 10 ovenfor.
12. Med kommunal pensjonsordning menes her kommunal pensjonskasse og kommunal pensjonsforsikring.
13. Med forsikringstaker menes her arbeidsgiver, herunder kommune eller fylkeskommune mv., som har tegnet kollektiv pensjonsforsikring i selskap eller opprettet pensjonskasse.
14. Med regelverket for pensjonsordningen menes her:
    – alminnelige forsikringsvilkår, overenskomst (avtale), vedtekter eller andre vilkår som er fastsatt for kollektiv pensjonsforsikring.
    – vedtekter for pensjonskasse.

15. Med medlemmer av en kollektiv pensjonsordning menes her de arbeidstakere som oppfyller opptaksvilkårene i regelverket for pensjonsordningen. Som medlem regnes også alderspensjonist som har sluttet hos forsikringstaker ved oppnådd pensjonsalder og uførepensjonist som er blitt ufør mens han var i forsikringstakers tjeneste.
16. Med de forsikrede menes her pensjonsordningens medlemmer, samt deres ektefeller og barn når de er sikret eller mottar pensjon etter regelverket for ordningen.
17. Med pensjonist menes her forsikret under pensjonsordningen som mottar løpende pensjon.
18. Med opptjente ytelser menes her de pensjonsrettigheter som er sikret i pensjonsinnretningen ved de premier som er innbetalt frem til et gitt tidspunkt.

§ 2-3. Inndeling mellom privat og kommunal pensjonsordning

Kredittilsynet avgjør i tvilstilfelle om en pensjonsordning skal anses som privat eller kommunal.

Kap. 3. Overføring av midler knyttet til privat kollektiv pensjonsforsikring til annen privat pensjonsinnretning 1. Betingelser for retten til overføring

§ 3-1. Overføring i ordinære tilfelle

Overføring av midler knyttet til tjenestepensjonsforsikring etter skatteloven kan bare foretas til tjenestepensjonsordning etter skatteloven.

Midler knyttet til annen privat kollektiv pensjonsforsikring kan bare overføres til privat kollektiv pensjonsordning som ikke er opprettet som tjenestepensjonsordning etter skatteloven.

§ 3-2. De forsikredes rettigheter

En overføring av midler må ikke medføre reduksjon i forsikredes opptjente ytelser eller premiereserve. Hvis ytelser av samme art ikke er direkte sammenliknbare, skal det skje en sammenlikning ved hjelp av avgivende selskaps beregningsgrunnlag og for den enkelte ytelse.

§ 3-3. Fastsetting av ytelsene

Den enkelte ytelse skal etter overføringen fastsettes etter den pensjonsplan som gjelder i pensjonsordningen i den nye pensjonsinnretning, men slik at ytelsen ikke blir lavere enn det som er bestemt i § 3-2.

Pensjonister skal i den nye ordning sikres pensjonsytelser som minst tilsvarer pensjonsytelsene i den gamle ordning på overføringstidspunktet, inklusive tildelt bonus, som er sikret ved avsetninger i det avgivende selskap, men eksklusive andre tillegg.

§ 3-4. Informasjon

De forsikrede eller deres representanter skal forelegges detaljert informasjon om virkningene av overføringene, herunder om virkningene av et eventuelt nytt beregningsgrunnlag og om eventuelle nye prinsipper for regulering av løpende pensjoner. Opplysninger skal gis selv om tilsvarende endringer kunne ha vært foretatt ved endring av den tidligere pensjonsforsikring.

Når arbeidstakerne betaler innskudd til pensjonsordningen, skal informasjon også omhandle overføringens virkning på de rettigheter som er sikret ved slike innskudd.

Ansvaret for at tilstrekkelig informasjon er gitt, påhviler forsikringstakeren.

Avgivende selskap og den nye pensjonsinnretning plikter å påse at forsikringstakerens informasjon er korrekt og utfyllende.

Kan det senere godtgjøres at de forsikredes uttalelse er gitt på bakgrunn av mangelfull informasjon, skal saken på ny tas opp med de forsikrede etter bestemmelsene i §§ 3-2, 3-5 og 3-6.

Spørsmålet om informasjonen har vært mangelfull kan forelegges Kredittilsynet til avgjørelse.

§ 3-5. Aktive arbeidstakeres og pensjonisters uttalelsesrett

En overføring av midler kan ikke gjennomføres uten at arbeidstakere og pensjonister har hatt anledning til å uttale seg.

(De lokale) arbeidstakerorganisasjonene kan uttale seg på sine medlemmers vegne med mindre arbeidstakerne har oppnevnt et utvalg som skal representere dem.

Bestemmelser i tariffavtale går foran bestemmelsene i denne paragraf.

§ 3-6. Fratrådte arbeidstakere

Overføring av midler knyttet til pensjonsrettigheter for fratrådt arbeidstaker, kan bare foretas etter vedkommendes eget ønske.

For fratrådte arbeidstakere med fripoliserettigheter gjelder for øvrig reglene i Kap. 6.

§ 3-7. Deling av forsikring

Overføring må skje for alle forsikrede, unntatt fripolisehavere, som er knyttet til forsikringen.

Det er ikke adgang til å skille mellom enkelte grupper av arbeidstakere innen et foretak. Når forsikringen omfatter flere foretak kan det likevel foretas overføring for de arbeidstakere som er tilsluttet ett eller flere av foretakene.

Alders- og etterlattepensjonister kan holdes tilbake i den tidligere forsikringen selv om de aktive og uførepensjonistene overføres til ny forsikring.

Annen oppdeling av forsikringsbestanden kan ikke foretas.

2. Gjennomføringen

§ 3-8. Oppsigelses- og oppgjørsfrister

Fristen for å overføre midlene er to måneder. Dersom overføringen gjelder en kollektiv forsikringskontrakt med et beløp på 10 millioner kroner eller mer, er fristen:

1. Fire måneder for kontrakt med beløp på inntil 50 millioner kroner,
2. seks måneder for kontrakt med beløp på inntil 200 millioner kroner,
3. åtte måneder for kontrakt med beløp på 200 millioner kroner eller mer.

Det kan ikke avtales lenger oppsigelsesfrist enn det som er bestemt for overføring av midler etter første ledd. For kollektiv pensjonsforsikring som er basert på at forsikringsforholdet må løpe gjennom hele året for å sikre finansieringen av de forsikrede ytelser, kan det likevel avtales at forsikringen skal opphøre ved et årsskifte. Oppsigelsen må i så fall foreligge senest to måneder før det aktuelle årsskiftet, og midlene skal, uavhengig av beløpsgrensene i første ledd, overføres samtidig med opphørstidspunktet for avtalen.

Fristen for oppsigelse av forsikringsforholdet og for overføring av midlene, løper fra det tidspunkt oppsigelsen er kommet frem til selskapet.

Fristene som nevnt i første ledd nr. 1-3, kan forlenges dersom forsikringsselskap og forsikringstaker avtaler fristforlengelse etter at forsikringstaker har meldt oppsigelse og overføring av forsikringsmidlene. Fristforlengelse kan også avtales ved inngåelse av avtale om livsforsikring med investeringsvalg på samme vilkår som gjelder for forsikringsselskapets avtale med forvaltningsselskapet om forlenget innløsningsfrist eller suspensjon av innløsningsrett etter lov 12. juni 1981 nr. 52 om verdipapirfond § 6-8 og § 6-9.

Hvis det foretas et midlertidig oppgjør, skal det avtales hvordan og med hvilken frist sluttoppgjør skal foretas.

(Endret ved forskrifter 25. jan. 1995 nr. 83, 20. des. 1996 nr. 1252, 17. juli 1998 nr. 739 (fra 1. aug. 1998).)

§ 3-9.

(Opphevet ved forskrift 23 des 1993 nr. 1246.)

§ 3-10. Beregning av midler som skal overføres.

Ved beregning av de midler som er knyttet til forsikringskontrakten, tas det utgangspunkt i kontoutskriften for siste regnskapsår. Det skal også tas hensyn til endringer frem til oppgjørstidspunktet.

§ 3-11. Midler i premiefond og pensjonsreguleringsfond

Det er gitt egne bestemmelser om forvaltning av midler i premie- og pensjonsreguleringsfond i medhold av lovens § 7-9.

§ 3-12. Premiereserve

Premiereserve for opptjente pensjonsrettigheter etter avgivende selskaps beregningsgrunnlag overføres til mottakende pensjonsinnretning. Det samme gjelder kontraktens andel av tilleggsavsetning i forsikringsfondet i avgivende selskap.

Det overføres bare premiereserve for de forsikrede som omfattes av overføringen.

Hvis den overførte premiereserve er større enn premiereserven etter mottakende pensjonsinnretnings beregningsgrunnlag, skal det overskytende benyttes til å øke pensjonsbeløpene.

Hvis den overførte premiereserve ikke er tilstrekkelig til å dekke nødvendig reserve, anvendes først den overførte andel av tilleggsavsetning til forsikringsfondet i avgivende selskap og dernest disponible midler i premiefond, herunder overskudd som skal tilføres premiefondet, samt andel av kursreserve. Er det overførte beløp ikke tilstrekkelig til dekning av den manglende premiereserve, skal differansen opp til full premiereserve i den nye pensjonsordning dekkes ved direkte innbetalinger fra forsikringstaker.

Den del av den overførte andel av tilleggsavsetning til forsikringsfondet som ikke medgår til å dekke nødvendig reserve i mottakende selskap skal tilføres forsikringstakers andel av det mottakende selskaps tilleggsavsetning. Dersom midlene overføres til pensjonskasse, skal det overskytende tilføres pensjonskassens premiereserve.

Kredittilsynet fastsetter nærmere regler om anvendelsen av overført andel av kursreserve i mottakende selskap.

§ 3-13. Overskudd mv.

Den enkelte kontrakts andel av overskuddet etter lovens § 8-1 med forskrift skal overføres til den nye pensjonsinnretning. Det samme gjelder kontraktens andel av avgivende selskaps kursreserve.

Den andel av overskuddet som tilsvarer bonustillegg til løpende pensjoner for pensjonister som ikke skal overføres, skal tilbakeholdes. Overskuddet skal anvendes til å opprettholde de løpende bonusytelser, jf. § 3-3 annet ledd.

Overskudd som senere oppstår i avgivende selskap på midler tilknyttet disse pensjonisters rettigheter, anvendes som bestemt i avtalen om kollektiv pensjonsforsikring, jf. forsikringsavtaleloven § 19-2 annet ledd.

§ 3-14. Overgangsregler

Når en kollektiv pensjonsforsikring er opphørt før ikrafttredelsestidspunktet for forskriften her i forbindelse med at forsikringen er overført til nytt forsikringsselskap eller pensjonskasse, kan samtlige midler for de av de forsikrede som fremdeles er aktive arbeidstakere i det foretak de var ansatt i da opphøret fant sted, overføres til den nye pensjonsinnretning. Tilsvarende gjelder pensjonsordning opphørt ved fusjon.

§ 3-5. gjelder tilsvarende for arbeidstakerne nevnt i første ledd.

Kap. 4. Overføring av midler i privat pensjonskasse til privat kollektiv pensjonsforsikring

§ 4-1. Betingelser for retten til overføring

§§ 3-1 t.o.m. 3-4 og § 3-7 gjelder tilsvarende for rett til overføring fra pensjonskasse til selskap.

En pensjonist skal etter overføringen ikke ha utbetalt mindre enn den løpende pensjon på overføringstidspunktet som var sikret ved avsetninger i pensjonskassen.

§ 4-2. Vedtak om overføring

Vedtak om overføring av midler til annen pensjonsinnretning treffes av pensjonskassens styre etter forslag fra forsikringstaker. § 3-5 gjelder tilsvarende.

Dersom forsikringstaker slutter å betale premie og tilskudd til pensjonskassen, skal midlene overføres til selskap hvis pensjonskassens vedtekter ikke bestemmer noe annet.

§ 4-3. Fordeling av midler på de enkelte foretak som har arbeidstakere tilsluttet pensjonskassen

Omfatter en pensjonskasse ansatte i flere foretak skal pensjonskassens midler være fordelt etter reglene i forskrift 19. februar 1993 nr. 117 om forsikringsvirksomhetslovens anvendelse på pensjonskasser og pensjonsfond §§ 10, 14 og 15.

Ved fordelingen anses overskuddet for å være den del av forsikringsfondet som overstiger premiereserven.

§ 4-4. Beregning av midler som skal overføres

Ved beregningen av verdien av pensjonskassens midler skal det tas utgangspunkt i de prinsipper som gjelder ved fastsettelse av årsregnskapet med mindre det treffes avtale med den nye pensjonsinnretning om at en høyere verdi skal legges til grunn.

Omfatter en pensjonskasse ansatte i flere foretak skal det tas utgangspunkt i kontoutskriften for siste regnskapsår ved beregningen av verdien av de midler som er knyttet til forsikringen for hvert av foretakene. Første ledd gjelder for øvrig tilsvarende.

§ 4-5. Midler i premie- og pensjonsreguleringsfond

Det er gitt egne bestemmelser om forvaltning av midler i premie- og pensjonsreguleringsfond i forskrift til lovens § 7-9.

§ 4-6. Premiereserve

§ 3-12 gjelder tilsvarende.

§ 4-7. Underskudd i pensjonskassen

Hvis det foreligger forsikringsteknisk underskudd i pensjonskassen på overføringstidspunktet, må underskuddet dekkes ved innbetaling fra forsikringstaker for så vidt det er nødvendig for å sikre de forsikredes pensjonsrettigheter i den nye innretningen.

§ 4-8. Sluttregnskap mv.

Ved overføring fra pensjonskasse skal sluttregnskap og avregningsoppgave over de overførte midler forelegges Kredittilsynet til godkjennelse.

Kap. 5. Overføring av midler knyttet til kommunal pensjonsordning

§ 5-1. Betingelser for retten til overføring

En overføring av midler må ikke på noe punkt medføre reduksjon i de forsikredes opptjente ytelser. Hvis det foreligger premie- og pensjonsreguleringsfond, skal bestemmelsene i § 3-11 gjelde tilsvarende.

§§ 3-3 første ledd, 3-4 (jf. § 5-4, annet ledd), 3-5, 3-6 og 3-7 gjelder tilsvarende.

Midler knyttet til kommunal pensjonsordning kan bare overføres til annen kommunal pensjonsordning.

Fratrådte arbeidstakere kan ikke kreve overføring av midlene til ny pensjonsordning.

En pensjonists utbetaling etter overføringen skal minst svare til den løpende pensjon på overføringstidspunktet.

§ 5-2. Vedtak om overføring

Vedtak om overføring av midler knyttet til kommunal pensjonsordning til ny pensjonsinnretning treffes av kommunen, fylkeskommunen eller ledelsen i bedrift eller institusjon som nevnt i § 2-2 nr. 10 (forsikringstaker).

Vedtaket skal omfatte anvendelsen av midlene i den nye pensjonsinnretning. § 3-5 gjelder tilsvarende.

Er pensjonsordningen opprettet i pensjonskasse treffes vedtaket etter forslag fra pensjonskassens styre.

§ 5-3. Pensjonsordning sikret i selskap

For pensjonsordning sikret i Kommunal Landspensjonskasse (KLP) beregnes det beløp som skal overføres etter regler meldt til og godkjent av Kredittilsynet som en del av selskapets beregningsgrunnlag. §§ 1-6, 1-7, 3-8, 3-10 og 3-14 gjelder tilsvarende.

For pensjonsordning sikret i andre selskap enn KLP skal bestemmelsene i Kap. 3 om gjennomføringen gjelde tilsvarende så fremt ikke annet er spesielt godkjent for avgivende selskap. Hvis det er andre fonds enn nevnt i Kap. 3 knyttet til pensjonsordningen, skal også midler i slike fonds overføres. §§ 1-6 og 1-7 gjelder tilsvarende.

§ 5-4. Pensjonsordning sikret i pensjonskasse

Omfatter en pensjonskasse ansatte i flere kommunale eller fylkeskommunale etater eller selskaper mv. innenfor samme kommune eller fylkeskommune, skal pensjonskassens midler være fordelt etter reglene i forskrift 19. februar 1993 nr. 117 om forsikringsvirksomhetslovens anvendelse på pensjonskasser og pensjonsfond §§ 24 og 27. § 4-3 annet ledd i forskriften her gjelder tilsvarende.

Dersom forsikringstaker slutter å betale premie og tilskudd til pensjonskassen skal midlene overføres til selskap med mindre annet er fastsatt i pensjonskassens vedtekter.

For pensjonsordning sikret i pensjonskasse gjelder §§ 4-4 og § 4-8 tilsvarende.

§ 1-6 gjelder for kommunale pensjonskasser som omfatter flere kommunale eller fylkeskommunale etater eller selskaper mv. innenfor samme kommune eller fylkeskommune.

Kap. 6. Overføring av individuelle rettigheter i privat pensjonsordning

§ 6-1. Overføring av midler ved skifte av stilling

En arbeidstaker kan ved ansettelse i stilling som medfører medlemsskap i privat pensjonsordning kreve at midler knyttet til tidligere opparbeidede rettigheter i privat pensjonsordning overføres til den nye pensjonsordning. § 3-1 gjelder tilsvarende.

§ 6-2. Krav om overføring

Midlene kan bare kreves overført til ny pensjonsordning når dette følger av regelverket for den nye pensjonsordning eller særskilt avtale.

§ 6-3. Regler om private tjenestepensjonsordninger

Den overførte premiereserve benyttes til sikring av pensjonsytelser etter den nye pensjonsordnings pensjonsplan og gjeldende beregningsgrunnlag.

Overføring skal kunne skje selv om vedkommende i den nye ordning i en periode blir sikret høyere pensjoner enn det som følger av vedkommendes lønn og pensjonsplanen i ordningen, jf. Regler om private tjenestepensjonsordninger gitt i medhold av skatteloven § 44 første ledd bokstav k.

§ 6-4. Oppgjørsfrist

§ 3-8 gjelder tilsvarende.

(Endret ved forskrift 25. jan. 1995 nr. 83.)

§ 6-5. Midler som kan overføres

Når overføring foretas etter arbeidstakers krav eller samtykke ved skifte av stilling, overføres premiereserven etter avgivende pensjonsinnretnings beregningsgrunnlag når ikke annet følger av leddet nedenfor.

Har en pensjonskasse avtale med et selskap om sikring av fripoliser, skal premiereserven beregnes etter dette selskaps beregningsgrunnlag.

§ 6-6. Overskudd på fripolise

Overskudd som er oppstått på fripolise, skal benyttes til sikring av individuelle pensjonsrettigheter i avgivende eller mottagende pensjonsinnretning etter arbeidstakers valg. Slike rettigheter kan likevel ikke sikres i pensjonskasse.

Del III. Kollektiv pensjonsforsikring for foreningsmedlemmer Kap. 7. Betingelser for og gjennomføring av overføring

§ 7-1. Anvendelsesområde

Disse bestemmelser gjelder overføring av midler knyttet til kollektiv pensjonsforsikring for foreningsmedlemmer (foreningsforsikring) fra et selskap til et annet.

§ 7-2. Overføring i ordinære tilfelle

Overføring av midler knyttet til kollektiv pensjonsforsikring for foreningsmedlemmer (foreningsforsikring) kan bare foretas til tilsvarende forsikring eller til pensjonsforsikringsavtale som er individuell pensjonsavtale etter skatteloven.

(Endret ved forskrift 25. sep. 1997 nr. 1026.)

§ 7-3. Vedtak om overføring

Forsikringstaker kan vedta overføring av midler for de premiebetalende medlemmer av forsikringen. Før overføringen kan finne sted skal forsikringstaker gi medlemmene en frist på tre uker til å melde seg ut av forsikringen. §§ 3-4 og 3-12 gjelder tilsvarende.

En enkelt forsikret kan også kreve midler tilknyttet egne rettigheter overført til annet selskap.

§ 7-4. Registrering som individuell pensjonsavtale

For forsikret som motsetter seg overføring som nevnt i § 7-3 første ledd, skal forsikringen senere anses som individuell pensjonsavtale etter skatteloven. Premien beregnes som angitt i selskapets konsesjonsvilkår for foreningsforsikring for individuelle poliser.

For forsikret som krever overføring som nevnt i § 7-3 annet ledd, skal forsikringen i det nye selskap registreres som individuell pensjonsavtale etter skatteloven.

(Endret ved forskrift 25. sep. 1997 nr. 1026.)

§ 7-5. Øvrige bestemmelser

§§ 1-6, 1-7 og 9-3 flg. gjelder tilsvarende.

Del IV. Gruppelivsforsikring Kap. 8. Betingelser for og gjennomføring av overføring

§ 8-1. Anvendelsesområde

Disse bestemmelser gjelder overføring av midler knyttet til en gruppelivsforsikring fra et selskap til et annet.

§ 8-2. Betingelser for overføring av midler

De forsikrede eller deres representanter skal forelegges informasjon om overføringen, herunder om virkningen av eventuelle nye regler for overskuddsanvendelse i det nye selskap. Ansvaret for at tilstrekkelig informasjon er gitt, påhviler forsikringstaker.

§ 8-3. Oppgjørsfrist

§ 3-8 gjelder tilsvarende.

(Endret ved forskrift 25. jan. 1995 nr. 83.)

§ 8-4. Beregning av midler som skal overføres.

§ 3-10 gjelder tilsvarende.

§ 8-5. Premiereserve (premieavsetning) som kan overføres

Opphører forsikringen på et annet tidspunkt enn forfallstidspunktet for premie, overføres premie for gjenstående forsikringstid dersom forsikringstaker ikke krever den utbetalt til seg.

§ 8-6. Overskudd mv.

Den enkelte kontrakts andel av overskuddet skal overføres til mottakende selskap. Det samme gjelder kontraktens andel av tilleggsavsetning til forsikringsfondet og andel av kursreserven i avgivende selskap.

Risikofond ved erfaringstariffering er en del av sikkerhetsfondet og skal ikke fordeles og overføres.

§ 8-7. Unntaksbestemmelser

Når risikofondet i § 8-6 annet ledd ikke i sin helhet er bestemt av risikomessige vurderinger fordi selskapet nylig er gått over til erfaringstariffering eller av andre grunner, kan Kredittilsynet godkjenne at en del av risikofondet overføres. Beløpet skal godkjennes av Kredittilsynet.

Del V. Individuell renteforsikring Kap. 9. Betingelser for og gjennomføring av overføring

§ 9-1. Anvendelsesområde

Disse bestemmelser gjelder overføring av midler knyttet til individuell renteforsikring (individuell pensjonsavtale, egen pensjonsforsikring, livrente) fra et selskap til et annet.

(Endret ved forskrift 25. sep. 1997 nr. 1026.)

§ 9-2. Overføring i ordinære tilfelle

Overføring av midler knyttet til forsikring opprettet som individuell pensjonsavtale etter skatteloven kan bare foretas til tilsvarende forsikring.

Midler knyttet til annen renteforsikring kan bare overføres til renteforsikring som ikke er tegnet som individuell pensjonsavtale etter skatteloven.

(Endret ved forskrift 25. sep. 1997 nr. 1026.)

§ 9-3. Samtykke fra tredjemann

Er det oppnevnt begunstiget og forsikringstakeren har gitt avkall på sin rett til å tilbakekalle begunstigelsen, kan overføring bare gjennomføres hvis den begunstigede har gitt samtykke til overføringen.

§ 9-4. Forbehold om seleksjonsfradrag

Som vilkår for rett til overføring av midler knyttet til individuell renteforsikring med opplevelsesrisiko, kan avgivende selskap kreve at det skal beregnes et fradrag i premiereserven når premiereserven ikke står i forhold til den risiko som faller bort, og overføringen derfor vil påføre selskapet et tap.

Avgivende selskap kan kreve at den forsikrede fremlegger legeerklæring på oppsigelsestidspunktet. Selskapet kan kreve at legen skal godkjennes av selskapet. Den premiereserve som skal overføres, beregnes i samsvar med resultatet av helseprøvingen og de beregningsregler som følger av dette.

§ 9-5. Individuell pensjonsavtale

Ved overføring av midler som skal anvendes til individuell pensjonsavtale etter skatteloven har det mottagende selskap plikt til å påse at forskrift 25. september 1997 nr. 1023 om individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven blir overholdt. Herunder har selskapet plikt til å bringe på det rene om forsikringen i avgivende selskap var gitt betegnelsen individuell pensjonsavtale etter skatteloven eller var kollektiv pensjonsforsikring for foreningsmedlemmer (foreningsforsikring). Avgivende selskap skal vedlegge en bekreftelse på hvilken type forsikring som overføres.

(Endret ved forskrift 25. sep. 1997 nr. 1026.)

§ 9-6. Oppgjørsfrist

§ 3-8 gjelder tilsvarende.

(Endret ved forskrift 25. jan. 1995 nr. 83.)

§ 9-7. Beregning av midler som skal overføres.

§ 3-10 gjelder tilsvarende.

§ 9-8. Premiereserve

Premiereserve for opptjente pensjonsrettigheter etter avgivende selskaps beregningsgrunnlag overføres til det nye selskap. Det samme gjelder kontraktens andel av tilleggsavsetning til forsikringsfondet i avgivende selskap.

Hvis premiereserven ikke er tilstrekkelig til å dekke nødvendig reserve etter mottakende selskaps beregningsgrunnlag, anvendes først den overførte andel av tilleggsavsetning til forsikringsfondet i avgivende selskap og deretter eventuelt overførte overskuddsmidler. Er det etter dette likevel ikke tilstrekkelig midler til dekning av den manglende premiereserve, kan forsikringstaker anvende disponible midler i premiefond til å dekke nødvendig reserve.

Den del av overført premiereserve som ikke medgår til å dekke nødvendig reserve i mottakende selskap, skal benyttes til å øke pensjonsbeløpene.

Den del av overført andel av tilleggsavsetning til forsikringsfondet som ikke medgår til å dekke nødvendig reserve i mottakende selskap, skal tilføres forsikringstakers andel av det mottakende selskaps tilleggsavsetning til forsikringsfondet.

Kredittilsynet fastsetter nærmere regler om anvendelsen av overført andel av kursreserve i mottakende selskap.

Avgivende selskap kan beregne et fradrag i premiereserven i samsvar med § 9-4 når selskapet har tatt forbehold om dette i forsikringsvilkårene.

§ 9-9. Fastsettelse av ytelsene

Den overførte premiereserve skal i mottagende selskap anvendes til sikring av ytelser som skal være av samme art og ha samme innbyrdes forhold som i den tidligere forsikring. Videre skal pensjons- og i tilfelle opphørsalderen være den samme.

§ 9-10. Overskudd mv.

Den enkelte kontrakts andel av overskuddet i avgivende selskap skal overføres til mottakende selskap. Det samme gjelder kontraktens andel av kursreserven i avgivende selskap.

§ 9-11. Midler i premiefond

Det er gitt egne bestemmelser om forvaltning av midler i premiefond i medhold av lovens § 7-9.

Del VI. Kapitalforsikring Kap. 10 Betingelser for og gjennomføring av overføring

§ 10-1. Anvendelsesområde

Disse bestemmelser gjelder overføring av midler knyttet til kapitalforsikring fra et selskap til et annet.

§ 10-2. Samtykke fra tredjemann

§ 9-3 gjelder tilsvarende. Er forsikringen pantsatt, kan overføringen bare gjennomføres etter at panthaver er underrettet om hvilket selskap midlene overføres til.

§ 10-3. Forbehold om seleksjonsfradrag

§ 9-4 gjelder tilsvarende for kapitalforsikring hvor overføringen på samme måte påfører selskapet tap.

For forsikring som etter gjeldende regler i selskapet kan gjenkjøpes (forsikring med dødsrisiko), kan det ikke gjøres slik fradrag i premiereserven.

§ 10-4. Oppgjørsfrist

§ 3-8 gjelder tilsvarende.

(Endret ved forskrift 25. jan. 1995 nr. 83.)

§ 10-5. Beregning av midler som skal overføres

§ 3-10 gjelder tilsvarende.

§ 10-6. Premiereserve mv.

§ 9-8 gjelder tilsvarende, jf. § 9-4.

§ 10-7. Overskudd mv.

§ 9-10 gjelder tilsvarende.

Del VII. Kapitaliseringsprodukter Kap. 11 Betingelser for og gjennomføring av overføring

§ 11-1. Ved overføring av kapitaliseringsprodukter til annet livsforsikringsselskap gjelder §§ 9-2, 9-3 og 9-5 til og med 9-10 tilsvarende.

(Tilføyd ved forskrift 25. sep. 1997 nr. 1026.)

Del VIII. Ikraftredelse og overgangsordninger

(Endret ved forskrift 25. sep. 1997 nr. 1026 (tidligere del VII).)

Ikrafttredelse mv.

§ 12-1. Forskriften trer i kraft 1. mars 1992.

Midlertidig forskrift om overføring av oppsamlede midler knyttet til kollektiv pensjonsforsikring fastsatt av Finans- og tolldepartementet 1. juni 1990 nr. 436 med hjemmel i lov 10. juni 1988 nr. 39 om forsikringsvirksomhet § 7-8 tredje ledd, oppheves fra samme dato.

(Endret ved forskrift 25. sep. 1997 nr. 1026 (tidligere § 11-1).)

Vedlegg 3

Utredning om kommuners og fylkeskommuners adgang til å garantere for at pensjonsforpliktelser etter overføringsavtalen i offentlig sektor blir oppfylt

Avgitt av fylkesmann Oluf Skarpnes den 20. januar 2000 til utvalget som skal vurdere Overføringsavtalen i offentlig sektor.)

1 Innledning og problemstilling

Ved brev av 16.08.1999 fra utvalget som skal se på ulike sider ved overføringsavtalen i offentlig sektor, er jeg bedt om å utrede i hvilken utstrekning kommuner og fylkeskommuner « i forhold til kommunelovens regler eller andre regler, ved å inngå som part i overføringsavtale,» kan garantere for pensjonsforpliktelser som omfattes av gjeldende avtale om overføring og samordning av pensjonsrettigheter. Mitt oppdrag er nærmere presisert nedenfor.

Denne avtale - overføringsavtalen - som det vises til, er en avtale om overføring og samordning av pensjonsrettigheter mellom Statens Pensjonskasse og en kommune/fylkeskommune. Formålet med avtalen er å sikre at arbeidstakere som har vært omfattet av flere offentlige pensjonsordninger, får pensjon som om de hele tiden har vært omfattet av en og samme ordning. Nedenfor bruker jeg betegnelsen kommune som fellesbetegnelse for kommune og fylkeskommune.

Mange kommuner har opprettet sin egen kommunale pensjonskasse. Slike pensjonskasser er selvstendige juridiske personer. Midlene holdes adskilt fra kommunens midler, og kassen hefter ikke for kommunen. Det er utarbeidet standardvedtekter for kommunale pensjonskasser, fastsatt av Kredittilsynet. Slike pensjonskasser står under tilsyn av Kredittilsynet. Ett av hovedpoengene med tilsynet er å sikre at medlemmenes rettigheter og plikter til enhver tid er i samsvar med de godkjente vedtekter.

En kommunal pensjonskasse må til enhver tid ha en ansvarlig kapital som oppfyller gjeldende krav til kapitaldekning i pensjonskasser. Egenkapitalinnskuddet kan finansieres ved låneopptak. Lånet kan tas opp av kommunen. Tas lånet i stedet opp av pensjonskassen, kan låneopptaket garanteres av kommunen. Det er så vidt skjønnes ikke tvilsomt at en kommune kan garantere for sin egen pensjonskasses lån som pensjonskassen tar opp for å oppfylle pensjonsforpliktelser for kommunens egne ansatte, og det uavhengig av hva disse kommunalt ansatte driver med. Tilsvarende må en kommune kunne garantere for pensjonsforpliktelsene for egne ansatte når forpliktelsene er overtatt av andre eller skal oppfylles av andre (f.eks. av et forsikringsselskap). Pensjonsforpliktelsen påligger i slike tilfelle kommunen selv, ikke andre rettssubjekter. At kommunen har overlatt eller overdratt forpliktelsen til en pensjonsinnretning, endrer ikke det faktum at det er kommunen som arbeidsgiver som har påtatt seg pensjonsforpliktelsen.

Jeg tolker også Kredittilsynets brev av 16.12.1998 (ref. 97/930) til Statens Pensjonskasse (s. 1 nederst) slik at en kommune kan garantere for egne

ansattes pensjonsforhold. Selv om pensjonsforpliktelsen i slike tilfelle er overtatt av «andre», dvs. av en annen juridisk person (egen selvstendig kommunal pensjonskasse eller et forsikringsselskap), er det ikke her spørsmål om garanti for «andres» økonomiske forpliktelser, dvs. andre enn kommunen. Dessuten ville det under enhver omstendighet måtte anses å være av «særlig kommunal interesse» å sørge for pensjon for kommunens egne ansatte, og derfor også av den grunn være adgang til å stille kommunal garanti for pensjonsforpliktelser for egne ansatte, jfr. nedenfor i punkt 3 om de begrensninger som kommuneloven § 51 setter for en kommunes adgang til å garantere for «andres» økonomiske forpliktelser.

Det problem som jeg er bedt om å utrede er imidlertid om en kommune eller fylkeskommune, ved å inngå som part i en overføringsavtale, kan forplikte seg til oppfylle pensjonsavtaler som kommunale *foretak* har inngått med private livsforsikringsselskaper. Usikkerheten om en kommune/fylkeskommune kan garantere for at slike pensjonsforpliktelser blir oppfylt, skyldes etter det opplyste at disse pensjonsavtalene bare sikrer en del av ytelsene – resten av ytelsene må dekkes av virksomhetens løpende drift. Kan kommunene da garantere for oppfyllelse (full oppfyllelse) av pensjonsforpliktelsene for de ansatte i kommunale foretak?

Dessuten er jeg spesielt bedt om å uttale meg om eierformen for det foretak som utfører virksomheten har betydning for kommunens adgang til å garantere for pensjonsforpliktelsene til arbeidstakerne.

Det er kommuneloven § 51 som regulerer en kommunes adgang til å garantere for andres økonomiske forpliktelser, og denne bestemmelse vil derfor også regulere en kommunes adgang til å garantere for pensjonsforpliktelser. Jeg går litt generelt inn på bestemmelsen og de hensyn som ligger bak § 51 nedenfor i punkt 3. Men før jeg gjør det, gir jeg i punkt 2 en nærmere beskrivelse av oppdraget.

For ordens skyld nevnes at jeg tolker spørsmålet om kommunens «adgang til å forplikte seg til å oppfylle pensjonsforpliktelser under avtalen» som å gjelde spørsmål om kommunen kan *garantere* for slike pensjonsforpliktelser. Hva slags type garantiansvar som kommunen kan påta seg når vilkårene for garantistillelse foreligger, er jeg ikke bedt om å uttale meg om. Jeg nevner likevel at garantiforskriften § 5 nr. 1 (forskrift fastsatt av Kommunaldepartementet 2. februar 1993, jfr. nærmere om denne forskrift nedenfor) sier at kommuner normalt bare kan gi garanti som simpel kausjon, ikke som selvskyldnerkausjon. Men forskriften antas å sikte til garanti ved mislighold, mens vi her vanligvis ikke har med noe mislighold å gjøre. En kommune bør derfor kunne forplikte seg som selvskyldnerkausjonist for så vidt angår pensjonsforpliktelser. Jeg viser her til det som er uttalt i Overå og Bernt: Kommuneloven med kommentarer (2. utg. 1997) s. 358-359 om at det bør kunne gis selvskyldnerkausjon «når særlig sterke grunner» foreligger, og det mener jeg er tilfelle her. Garantiformen for pensjonsforpliktelser bør for øvrig nå kunne bli vurdert i forbindelse med den lovendring som Kommunaldepartementet har tatt opp, jfr. siste avsnitt under punkt 4.

I Ot.prp. nr. 47 for 1998-99 er det fremmet forslag til lov om foretakspensjon, og et utvalg har 3. november 1999 lagt fram en utredning med utkast til

lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Jeg kan ikke se at disse forslag/utkast har betydning for mitt oppdrag.

2 Nærmere beskrivelse av oppdraget

I brevet om det oppdrag jeg er gitt, er det innledningsvis opplyst at det regjeringsoppnevnte utvalg som skal vurdere overføringsavtalen, og som har professor dr. juris. Asbjørn Kjønstad som leder, skal utarbeide kriterier for tilknytning til overføringsavtalen. Utvalget har så bedt meg om å utrede spørsmålsstillinger knyttet til kommunale garantier. Sammenfatningsvis har jeg tolket mitt oppdrag slik:

Overføringsavtalen er en standardavtale om overføring og samordning av pensjonsrettigheter mellom Statens Pensjonskasse og den kommune som har inngått avtalen med Statens Pensjonskasse. I medhold av lov nr. 26 av 28. juli 1949 om Statens Pensjonskasse § 46 kan Statens Pensjonskasse bl.a. inngå avtale med en «annen pensjonsinnretning eller en kommune om overføring av medlemmer og pensjonister». Overføringen vil innebære at Statens Pensjonskasse overtar ansvaret for å oppfylle pensjonsforpliktelsene for de personer og pensjonister som overføres.

Kommunenes Sentralforbund har etter det som er opplyst inngått tariffavtaler som forplikter medlemsvirksomhetene til å etablere pensjonsordninger som knyttes til overføringsavtalen. Det betyr at medlemmene/pensjonistene skal få pensjonsytelser omtrent tilsvarende de som følger av lov om Statens Pensjonskasse. Videre er kravet for opptak at det er tilstrekkelig sikkerhet for at pensjonsordninger som blir med, på lang sikt kan dekke sine forpliktelser.

En del kommuner har etter det opplyste inngått avtale om pensjonsforpliktelser med private livsforsikringsselskaper. Disse avtalene sikrer bare delvis de ytelser som medlemmene/pensjonistene har krav på etter vedtektene. Resten må da dekkes av virksomhetens løpende drift. Her blir det spørsmål om sikkerhet for at den del av pensjonsforpliktelsen som ikke dekkes av forsikringsavtalen, blir oppfylt (i fremtiden). Sikkerhet for at pensjonsforpliktelsene etter avtalen blir oppfylt, har hittil vært sikret ved at Statens Pensjonskasse har inngått avtale direkte med vedkommende kommune (oppdragskommunen), og ikke med vedkommende forsikringsselskap. Og bakgrunnen for det er oppgitt å være kommuneloven § 51.

I brevet til meg av 16.08.99 er mitt oppdrag nærmere presisert ved et sitat fra brev fra Kredittilsynet til Statens Pensjonskasse av 16.12.98. Her heter det:

> «Kommuner og kommunale foretak som har inngått forsikringsavtale om pensjonsordning med et privat livsforsikringsselskap, utenom Kommunal Landspensjonskasse (KLP), vil ikke kunne få sikret alle ytelsene i pensjonsplanen gjennom årlig premiebetaling til pensjonsordningen. Visse deler av ytelsen vil måtte sikres på annen måte. Dette skaper problemer for kommunale foretak i forhold til oppfyllelse av kravene i overføringsavtalen. Statens Pensjonskasse ser derfor behov for å etablere ordninger som gir den nødvendige sikkerhet når det gjelder pensjonsordninger for kommunale foretak, slik at de vil ha mulighet for å kunne tilsluttes overføringsavtalen.

Pensjonsavtaler som kommunale foretak har inngått med private livsforsikringsselskaper har ofte vedtekter som sikrer de ansatte pensjonsytelser på linje med ansatte i stat og kommuner. Avtalen med livselskapet sikrer imidlertid bare en del av vedtektenes ytelser, mens resten dekkes av virksomhetens løpende drift. Disse virksomhetene kan ikke gi garantier for avtalens overholdelse, på linje med hva kommuner gjør for egne ansattes pensjonsforhold. Etter de strenge regler som kommuneloven setter for kommunale garantier er det også tvilsomt om kommunene har anledning til å garantere for pensjonsytelsene for ansatte i kommunale foretak slik at de kan slutte seg til overføringsavtalen.»

Når det gjelder kommuner som har inngått avtale med private livsforsikringsselskap, har Statens Pensjonskasse inngått overføringsavtale med kommunene selv – og ikke med forsikringsselskapene – ut fra den tankegang at kommunen kan garantere for pensjonsforpliktelsene som ikke kan dekkes av forsikringsavtalen.

Det er derfor to basisforhold som ønskes utredet nærmere: I hvilken utstrekning kan kommuner og fylkeskommuner i forhold til kommunelovens regler eller andre regler, ved å inngå som part i overføringsavtale, ha adgang til å forplikte seg til å oppfylle pensjonsforpliktelsene under avtalen for

a) egne arbeidstakere, og
b) for arbeidstakere i andre virksomheter som er eiet av kommunen (foretak), og om eierformen kan være av betydning ved denne vurderingen.»

3 Kort om kommuneloven § 51 og om lovgrunnen for at kommunenes adgang til å garantere for andres gjeld er begrenset

Kommuneloven § 51 (lov nr. 107 av 25. september 1992) lyder slik:

«

1. En kommune eller fylkeskommune kan stille garanti for andres økonomiske forpliktelser når det foreligger en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse, eller er bestemt i lov eller stortingsbeslutning.
   Det kan ikke stilles garanti for økonomiske forpliktelser som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet.
2. Vedtak om garantistillelse skal godkjennes av departementet.
3. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om garantistillelse, herunder om adgangen til å stille garanti for drift og for ansattes økonomiske forpliktelser.
4. En kommune eller fylkeskommune kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.»

Forskrift i medhold av § 51 nr. 3 er – som allerede nevnt - fastsatt av Kommunaldepartementet 2. februar 1993.

En kommune står i utgangspunktet fritt til å påta seg de forpliktelser kommunen selv måtte ønske og å utføre de oppgaver som kommunen selv måtte ønske. Forutsetningen er at ikke noe annet er bestemt ved lov. Her er det bestemmelsen i kommuneloven § 51 kommer inn for så vidt angår garantis-

tillelser i og med at den setter begrensninger i en kommunes adgang til å garantere for andres økonomiske forpliktelser.

Lovgrunnen for bestemmelsen er at garantistillelser kan være risikofylte, og de er vanskelige å innarbeide i kommunens økonomiske planlegging. Pensjonsforpliktelser er normalt økonomiske forpliktelser av mer langsiktig karakter enn andre forpliktelser. Langsiktigheten er en risikofaktor som må vurderes når garantien stilles. Men verken § 51 eller forskriftene har særregler for slike garantier. Særlig risikofylt er garantier for næringsvirksomhet. Derfor er det satt et forbud mot at en kommune kan garantere for økonomiske forpliktelser som er knyttet til næringsvirksomhet.

Kommuneloven § 51 nr. 1 stiller som det sees to vilkår for at en kommune skal kunne garantere for «andres» gjeld. For det første må det foreligge en «særlig kommunal ... interesse» i å få utført den oppgave eller virksomhet som den økonomiske forpliktelsen er knyttet til. For det andre må garantien, som allerede nevnt, ikke være knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet.

Jeg kommer nærmere tilbake til hvilke begrensninger som disse uttrykkene innebærer når det gjelder en kommunes adgang til å garantere for «andres økonomiske forpliktelser». Det fremgår av lovforarbeidene, jfr. Ot.prp. nr. 42 for 1991-92 s. 181, at uttrykket «særlig kommunal ... interesse» først og fremst sikter til kommunale primæroppgaver. Men hva som anses som kommunale primæroppgaver vil i en viss utstrekning være noe upresist. Innholdet i uttrykket antas dessuten å kunne endre seg noe etter oppfatningen i tiden. Statlige myndigheter kan også langt på vei avgjøre hva som er kommunale oppgaver, og som det da er av særlig interesse at kommunene utfører. Eksempler på oppgaver som kommunene vanligvis utfører er drift av aldersinstitusjoner, barnehager, grunnskole, og oppgaver innen helse- og sosialtjenester som hører inn under kommunene. Noen oppgaver har tradisjonelt vært drevet av kommunene, andre oppgaver kan være mer tidsbestemt og geografisk, f.eks. tjenester som hjemmehjelp og kinodrift.

Jeg kommer nærmere inn på hva som ligger i disse to vilkår i punktene nedenfor.

4 Generelt om adgangen til å stille kommunale garantier for andres økonomiske forpliktelser

Kommuneloven § 51 regulerer som nevnt adgangen til å stille kommunal garanti for andres økonomiske forpliktelser. Bestemmelsen begrenser en kommunes frihet til å stille garantier for økonomiske forpliktelser som er knyttet til en annen fordring (og som ikke hviler på kommunen). Virksomhet som en kommune får utført av egne rettssubjekter (andre rettssubjekter enn kommunen), blir å anse som utført av «andre». Begrepsmessig er det her – i § 51 – tale om en tredjemannsgaranti. I medhold av § 51 er det, som allerede nevnt, den 2. februar 1993 gitt forskrifter om kommunale og fylkeskommunale garantistillelser.

Virksomhet som en kommune får utført av egne rettssubjekter (andre rettssubjekter enn kommunen), blir å anse som utført av «andre» selv om kommunen også eier det rettssubjekt som utfører tjenesten. Og når pensjonsforpliktelser er overtatt av andre enn kommunen, oppstår spørsmålet om kom-

munen kan stille garanti for at disse pensjonsforpliktelser blir oppfylt i samsvar med avtalen.

Hvilke begrensninger gjelder så for kommunens adgang til å stille garantier for andres økonomiske forpliktelser?

Kommunelovens formulering er som det sees av lovteksten, gjengitt i punkt 3, at det må foreligge en «særlig kommunal interesse» for at kommunen skal kunne garantere for «andres økonomiske forpliktelser». Jeg ser her bort fra alternativet at det (alltid) kan stilles garanti når det er «bestemt i lov eller stortingsbeslutning» (f.eks. garanti for lån etter sosialtjenestelovens § 5-4). Det er ikke aktuelt her. Derimot er det av interesse at det i § 51 annet ledd er uttrykkelig bestemt at det ikke kan «stilles garanti for økonomiske forpliktelser som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet». Selv om man skulle mene at en eller annen type næringsvirksomhet skulle være av «særlig kommunal interesse», vil det altså ikke kunne garanteres for pensjonsforpliktelser knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet. Derfor må jeg komme inn på de begrensninger i adgangen til å stille kommunal garanti som ligger i at virksomheten må være av «særlig kommunal interesse» og at det ikke må dreie seg om utøvelse av «næringsvirksomhet». Det gjør jeg både under punkt 7, 8 og 9 nedenfor.

En kommune kan ha (og har ofte) egne ansatte som arbeider for næringsetablering eller næringsutvikling i kommunen. Slik virksomhet er for det første ikke å anse som «utøvelse av næringsvirksomhet», men dessuten er det her – og det er det avgjørende - ikke spørsmål om garanti for andre. Det er kommunen selv som driver virksomheten (i egen regi) og har naturligvis som sådan ansvar for den, herunder for pensjonsforpliktelsene overfor de ansatte på lik linje med ansvar for andre ansattes pensjonsrettigheter. Her er det følgelig ikke spørsmål om garanti (tredjemannsgaranti), men om økonomisk ansvar for egne forpliktelser.

Hva som nærmere ligger i uttrykket «særlig kommunal interesse» er omtalt både i lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 42 for 1991-92) og i Overå og Bernt: Kommuneloven med kommentarer (2. utg. 1997). I kommentaren s. 361 heter det bl.a.: «Det man her har i tankene, er garantier for lån til virksomhet i de tilfeller andre enn kommunen står som eiere av en institusjon eller tiltak, og vedkommende virksomhet i og for seg godt kunne vært drevet av kommunen/fylkeskommunen selv, så som idrettsanlegg, aldershjem, barnehager o. l..»

I Kommunaldepartementets merknader til Garantiforskriften (s. 8) er uttalt at særlig kommunal interesse foreligger når det er tale om utøvelse av kommunale primæroppgaver, og at det vil være oppgaver innen feltene «tiltak for barn og unge, grunnskole, primær helse- og sosialtjeneste, idretts- og kulturformål lokalt og oppgaver knyttet til lokal infrastruktur.»

Garanti knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet er som nevnt ikke tillatt. Uttrykket «utøvelse av næringsvirksomhet» har ikke noen presis avgrensning. Det sikter til forretningsvirksomhet som har økonomisk gevinst som formål, og hvor risikoen for tap er stor. I kommentarutgaven s. 364 er bl.a. uttalt: «Det man imidlertid først og fremst sikter til, er bedriftsetableringer, når bedriften har et forretningsmessig formål med sikte på økonomisk gevinst.»

At en kommune ikke kan stille garanti (overfor andre) for økonomiske forpliktelser knyttet til næringsformål, er ett av de spørsmål som er tatt opp til vurdering i et høringsbrev som Kommunaldepartementet sendte ut i juli 1999. Departementet går inn for at forbudet mot garantistillelser for næringsvirksomhet opprettholdes. (Men det foreslår at det for alle kommunale garantier stilles krav om avsetning i størrelsesorden 5 % av det garantiansvar kommunen til enhver tid har.)

I forbindelse med en eventuell lovendring foreslår jeg at departementet vurderer, eventuelt i nye garantiforskrifter, om en kommune bør ha adgang iallfall til å stille garanti for pensjonsforpliktelser overfor ansatte (og pensjonister) som utfører eller har utført tjenester som kommunen har overlatt til «andre» å utføre. Dette fordi utviklingen synes å gå i den retning at kommuner overlater til egne rettssubjekter (private) å utføre (under kommunalt tilsyn) det som kanskje er å anse eller kan anses som offentlige tjenester og velferdstilbud til innbyggerne, men som i våre dager utføres av andre som næringsvirksomhet.

5 Har organinsasjonsformen eller eierformen for virksomheten betydning for adgangen til å stille kommunal garanti?

Før jeg går inn på hvilke begrensninger i garantiadgangen som ligger i at det må foreligge en «særlig kommunal interesse», tar jeg opp spørsmålet om organisasjonsformen eller eierformen har betydning i denne sammenheng. Det som har vært ansett som eller utført som kommunale tjenester/oppgaver, f.eks. renovasjon, rengjøringstjenester (av kommunale bygg), barnehagedrift, drift av barneverninstitusjoner eller eldreinstitusjoner, utføres eller kan utføres av personer som er ansatt direkte i kommunen (herunder kommunale foretak), men også av ansatte i interkommunale selskaper eller i private firmaer (herunder ansvarlige selskaper og aksjeselskaper) som er egne rettssubjekter.

Etter min oppfatning er organisasjonsformen eller eierformen på den bedrift eller det selskap som utfører virksomheten, uten betydning når det skal avgjøres om det kan stilles kommunal garanti for pensjonsforpliktelser som bedriften/selskapet har påtatt seg. Om pensjonsforpliktelsen dekkes gjennom egen kommunal pensjonskasse (som selvstendig juridisk person), avtale med Statens Pensjonskasse eller gjennom privat livsforsikringsselskap, antas ikke å være av betydning i forhold til kommuneloven § 51. I alle tilfelle når pensjonsforpliktelsen påhviler «andre» enn kommunen, vil adgangen til å stille kommunal garanti for forpliktelsene, bero på *formålet* med garantien, nemlig om det foreligger en «særlig kommunal interesse» i å få utført den oppgave eller virksomhet som pensjonsforpliktelsene knytter seg til. Men det kan dessuten bli spørsmål om virksomheten er å anse som næringsvirksomhet, og at kommunal garanti av den grunn ikke kan stilles. Det kommer jeg tilbake til under punkt 8 og 9 nedenfor.

6 Om adgangen til å stille kommunale garantier for pensjonsforpliktelser overfor personer ansatt direkte i kommunen

Det er ingen begrensninger i adgangen til å stille kommunal garanti for pensjonsforpliktelser (som er overtatt av andre) dersom det gjelder personer som er ansatt direkte i kommunen (herunder kommunale foretak). Uansett hvilken tjeneste eller hvilke oppgaver kommunens egne ansatte utfører, kan kommunen garantere for pensjonsforpliktelsene overfor de ansatte. Pensjonsforpliktelsene til egne ansatte påhviler kommunen som arbeidsgiver, selv om pensjonsforpliktelsen er overtatt av et annet rettssubjekt. (Det må for øvrig forutsettes at når kommunen selv utfører en tjeneste/virksomhet, har kommunen dermed også vurdert det slik at denne virksomheten er av «særlig kommunal interesse».)

Når lovteksten bruker ordet «andres », siktes til virksomheter som ikke styres direkte av kommunen (eller et kommunalt organ) i henhold til myndighet etter kommuneloven og særlovgivningen.

Kommuneloven gir ingen generell regel om hva en kommune kan engasjere seg i og bruke penger på. Den kan derfor også drive virksomhet i egen regi som kanskje kan karakteriseres som næringsvirksomhet. Noen kommuner utfører tjenester og gir velferdstilbud til befolkningen i egen regi, andre kommuner overlater til selvstendige rettssubjekter å utføre tjenesten (med tilsyn/kontroll av kommunen). Utføres tjenester eller velferdstilbud til befolkningen av kommunen selv, blir det ikke snakk om garanti for «andres» økonomiske forpliktelser. Men dersom private firmaer (egne rettssubjekter) utfører tjenester for kommunen som andre kommuner utfører i egen regi, blir det derimot spørsmål om virksomheten er å anse som næringsvirksomhet, og som i så fall rammes av garantiforbudet i kommuneloven § 51.

Ut fra det jeg foran har sagt, mener jeg virksomheter av de typer om er nevnt under punkt 5 første avsnitt, ikke kan anses som næringsvirksomhet. Følgelig kan kommuner garantere for pensjonsforpliktelser til de ansatte i egne rettssubjekter som utfører tjenester for kommunen. Helt klart må det gjelde for oppgaver som kommunene i følge lov har ansvar for å utføre eller å få utført. Men selv om kommunen ikke direkte er pålagt oppgaven eller tjenesten, bør tjenester av typen velferdstilbud eller omsorgstilbud som kommunen overlater til andre å utføre eller som kommunen er interessert i blir utført, ikke kunne anses som næringsvirksomhet i denne sammenheng.

I merknadene til garantiforskriften er også understreket at uttrykket «utøvelse av næringsvirksomhet» ikke har noen presis avgrensning. Jeg vil her tilføye at bestemmelsen også må tolkes ut fra formålet, nemlig at garanti for næringsvirksomhet er forbundet med stor risiko. Garanti som begrenses til å gjelde de ansattes pensjonsrettigheter, når de utfører oppgaver etter oppdrag for kommunen, har en helt annen risikograd. Til støtte for mitt standpunkt her, viser jeg også til at Kommunaldepartementet i foran nevnte høringsbrev om endringer i kommuneloven, har foreslått at kravet til «særlig kommunal interesse» blir opphevet. Blir lovendringen vedtatt, må iallfall garanti for pensjonsrettigheter for de som utfører oppdrag/tjenester for kommunen kunne gis. Men også etter nåværende lov bør som nevnt garanti for pensjonsrettigheter for ansatte i private firmaer som utfører oppdrag/tjenes-

ter for kommunen kunne gis. Garanti må iallfall kunne gis når de oppgaver som utføres, må anses som naturlig eller rimelig at en kommune sørger for å få utført, jfr. foran om velferdstilbud og omsorgstilbud til befolkningen.

Hvorvidt en kommune kan garantere for pensjonsforpliktelser til ansatte i private firmaer (egne rettssubjekter) som utfører tjenester for kommunen, kommer jeg nærmere tilbake til under punkt 8.

7 Særskilt om adgangen til å stille kommunal garanti for pensjonsforpliktelser for ansatte i kommunale foretak og i interkommunale selskaper

Etter lovendringer i kommuneloven (nytt kapittel 11 som trer i kraft 01.01.2000) kan kommuner opprette *kommunale foretak* . Vedkommende kommune som har opprettet foretaket, er fullt ut ansvarlig for foretakets virksomhet på lik linje med kommunens ansvar for virksomhet som utføres av andre kommunale tjenestemenn. Foretaket er altså en del av kommunen, jfr. kommuneloven § 61. Slike foretak må en forutsette opprettes for å utføre kommunal virksomhet. Følgelig må kommunen kunne garantere også for pensjonsforpliktelser som pensjonsinnretninger har overtatt for ansatte i foretaket. Her er det for øvrig ikke spørsmål om garanti for «andres» forpliktelser (andre enn kommunen).

Interkommunale *selskaper* som kommuner oppretter, er egne rettssubjekter, jfr. lov 29.01.1999 om interkommunale selskaper (i kraft fra 01.01.2000). Forutsetningen for at kommunen kan garantere for pensjonsforpliktelser for ansatte i slike selskaper, er at den virksomhet som drives anses å være «av særlig kommunal interesse» . Her blir det nemlig spørsmål om garanti for «andres» forpliktelser. Er vilkåret om «særlig kommunal interesse» oppfylt, noe det vanligvis må regnes med, vil en deltakende kommune kunne garantere for en forholdsmessig andel av pensjonsforpliktelser for ansatte i selskapet. Ofte vil de deltakende kommuner ha en deltakerandel (eierandel) i slike selskaper, og en tilsvarende garanti må de f.eks. kunne gi for selskapets pensjonsforpliktelser. Men for slike selskaper antas at det kan oppstå tvil om virksomheten/tjenesten som utføres er å anse som «utøvelse av næringsvirksomhet» som det i så fall ikke kan stilles kommunal garanti for, jfr. nærmere under punkt 8.

8 Om adgangen til å stille kommunal garanti for pensjonsforpliktelser for personer som ikke er ansatt i kommunen, kommunale foretak eller interkommunale selskaper

Virksomhet som har vært og kanskje fortsatt utføres av kommunene – ja, kanskje av noen kommuner anses som kommunale primæroppgaver – kan bli og blir i våre dager av noen kommuner overlatt til andre å utføre, ofte under tilsyn eller kontroll av kommunen. F.eks. kan kommuner (som nevnt under punkt 5) ha overlatt til private firmaer å utføre oppgaver innen pleie og omsorg, barnevern, barnehagevirksomhet, eller virksomhet som renholdstjenester i kommunale bygg, avfallsbehandling og/eller avfallsgjenvinning.

Når en kommune lar private firmaer (selvstendige rettssubjekter) utføre slike og/eller andre tjenester som kommunen er interessert i å få utført, oppstår spørsmålet om kommunen kan garantere for pensjonsforpliktelser for de ansatte i private firmaer/selskaper som utfører tjenestene. Forutsetningen er altså her at oppgaven utføres av andre enn kommunen eller et kommunalt foretak eller interkommunalt selskap.

Dersom en kommune med hjemmel i kommuneloven § 51 skal kunne garantere for pensjonsforpliktelser for personer ansatt i private firmaer/egne rettssubjekter, må virksomheten/tjenesten de utfører for det første være av «særlig kommunal interesse». Virksomheten/tjenesten som de utfører, må dessuten ikke bli å anse som næringsvirksomhet i og med at en kommune ikke kan garantere for økonomiske forpliktelser knyttet til «næringsvirksomhet».

En «særlig kommunal interesse» for å få utført virksomheten, må anses å foreligge dersom det er tale om det som kan karakteriseres som en kommunal primæroppgave. Hva som anses som kommunale primæroppgaver vil først og fremst være lovpålagte oppgaver, f.eks. plikter kommunen å sørge for at grunnskolen blir drevet i samsvar med grunnskoleloven. Adgangen til å gi kommunal garanti for lovpålagte oppgaver og oppgaver som er pålagt kommunen i stortingsbeslutning er uttrykkelig nevnt i § 51. Garanti f.eks. for pensjonsforpliktelser til de som utfører denne type oppgaver, må følgelig en kommune kunne gi, og det uansett hvem som utfører oppgaven.

I tillegg til direkte lovpålagte oppgaver, og oppgaver pålagt ved stortingsbeslutning, vil det være en rekke andre oppgaver som en kommune utfører. En del av disse oppgaver er pålagt kommunen eller forutsatt løst av kommunen ved forskrifter, rundskriv og lignende direktiver fra statlige myndigheter gjennom såkalte statlige styringssignaler. Da må det klart være av «særlig kommunal interesse» å få disse oppgaver utført, og kommunal garanti for pensjonsforpliktelser for de som utfører oppgavene, må kunne gis. I slike tilfelle må det som alminnelig regel kunne legges til grunn at en kommunal garanti for virksomheten, og dermed for ansattes pensjonsrettigheter, ikke rammes av forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet. Bare dersom det etter alminnelig språkbruk er klart at virksomheten må karakteriseres som «utøvelse av næringsvirksomhet», vil kommunal garanti ikke kunne gis for virksomheten – heller ikke for de ansattes pensjonsrettigheter. Men det kan vanskelig tenkes at staten ber kommuner utføre virksomhet som må anses som næringsvirksomhet. Jeg viser for øvrig her til drøftelsen under punkt 4 foran om garanti for forretningsmessig formål, og punkt 9 nedenfor hvor jeg særskilt drøfter om kommunal garanti kan gis for pensjonsrettigheter for ansatte i energiselskaper.

Selskapsformen eller eierformen (når det er et annet rettssubjekt enn kommunen som utfører tjenesten) antas som nevnt foran ikke å ha betydning for om kommunal garanti kan gis for virksomheten, og dermed for de ansattes pensjonsrettigheter. Det er f.eks. ikke noe vilkår for å kunne gi kommunal garanti at virksomheten/selskapet helt ut eies av en kommune eller av flere kommuner i fellesskap. Det må f.eks. kunne gis kommunal garanti for et renovasjonsselskaps pensjonsforpliktelser for selskapets egne ansatte, selv om selskapet er et aksjeselskap og ikke helt ut eies av en eller flere kommuner.

Dette fordi renovasjonsvirksomheten må antas å være av «særlig kommunal interesse». Driver selskapet også med avfallsgjenvinning, må virksomheten fortsatt kunne sies å være av «særlig kommunal interesse». Men hvis avfallsgjenvinning er det sentrale for selskapet, eller det dreier seg om spesialavfall av en eller annen type, vil det kunne få betydning i grensetilfelle. Virksomheten vil da kunne bli karakterisert som «utøvelse av næringsvirksomhet» som det i så fall ikke kan stilles kommunal garanti for. Men det bør være en markert næringsvirksomhet som skjer før den rammes av forbudet mot å gi kommunal garanti for de ansattes pensjonsrettigheter.

I Kommunaldepartementets merknader til garantiforskriften § 2 sies det også at «Dersom virksomheten blir å anse som næringsvirksomhet, vil det eksempelvis være uten betydning at virksomheten er helt eller delvis kommunalt eid.»

9 Særskilt om kommunal garanti for pensjonsforpliktelser for ansatte i kommunale selskaper som driver energivirksomhet (energiforsyning og kraftproduksjon)

En type virksomhet som det kan være grunn til å drøfte særskilt, er om kommunal garanti kan gis for virksomhet som drives av egne rettssubjekter innenfor området energiforsyning og kraftproduksjon. Er det av «særlig kommunal interesse» at kommuner driver slik virksomhet, og i bekreftende fall kan garanti likevel ikke gis fordi slik virksomhet er næringsvirksomhet?

Mange kommuner har egne energiverk eller er medeier av energiverk. Jeg er kjent med at iallfall ansatte i ett kommunalt energiverk organisert som aksjeselskap er medlemmer av vedkommende kommunes egen pensjonskasse. Skal en eventuell kommunal garanti for de ansattes pensjonsrettigheter da ikke kunne omfatte pensjonsrettighetene til de ansatte i energiforsyningen? (Jeg legger til grunn at kommunal garanti kan gis for pensjonsrettighetene for de kommunalt ansatte selv om de er i samme pensjonsordning som ansatte i et kommunalt selskap som driver næringsvirksomhet, jfr. nærmere nedenfor.)

Undertiden har energiverk (konsernet eller morselskapet) egne aksjedatterselskaper for energiproduksjon, distribusjon og nettvirksomheten. Uansett organisasjonsform oppstår spørsmål om energivirksomheten, eller deler av den, må anses som næringsvirksomhet, og som det ikke kan gis kommunal garanti for, heller ikke for de ansattes pensjonsrettigheter.

Spørsmålet om energiforsyning må anses som næringsvirksomhet er drøftet av kommunal- og miljøvernkomiteen i Innst. O nr. 95 (1991-92) i forbindelse med behandlingen av kommuneloven av 1992. Flertallet i komiteen uttaler der at «energiforsyning neppe kan regnes som ordinær næringsvirksomhet, og finner det heller ikke rimelig at den formelle selskapsorganisering bør ha noen innflytelse på spørsmålet om anledning til garantistillelse. I motsatt retning trekker fremtidig risikoprofil knyttet til energiforsyning. Flertallet forutsetter at dette spørsmålet blir presisert i lovens forskrift.»

I departementets merknader til garantiforskriften § 2 om næringsformål uttales bl.a. at det må tillegges vekt i hvilken grad virksomheten opererer i «et market som medfører reell økonomisk interesse eller ikke». Det uttales des-

suten bl.a. at «så lenge et selskap driver med produksjon og omsetning av kraft, anses selskapets drift som næringsvirksomhet.» Her er ikke nettvirksomheten (overføring av kraft) uttrykkelig nevnt. Når nettvirksomhet utøves i et eget selskap, er det en monopolvirksomhet som utøves. Energiproduksjon og distribusjon/salg vil derimot være næringsvirksomhet som drives i konkurranse med andre. Godtgjøringen som nettselskapet beregner seg, er så vidt vites også underlagt en statlig godkjenningsordning (NVE).

På bakgrunn av Kommunaldepartementets merknader er det vanskelig å komme til noen annen konklusjon enn at all energiforsyning – også nettvirksomheten – må betraktes som næringsvirksomhet. Følgelig vil da kommunal garanti ikke kunne stilles for et energiselskaps økonomiske forpliktelser, heller ikke for pensjonsforpliktelser som selskapet måtte ha overfor egne ansatte.

Det kan kanskje hevdes at man ikke er nødt til å tolke loven og forskriftene så strengt at en kommune ikke kan gi kommunal garanti for de ansattes *pensjonsrettigheter* i selskaper som driver energiforsyning. Energiforsyning kan riktignok neppe betraktes som en kommunal primæroppgave, selv om energiforsyning er viktig for befolkningen. Det er også vanskelig å si at det foreligger en «særlig kommunal interesse» i å sørge for pensjonsrettighetene til nettopp de ansatte i energiforsyningen. På den annen side kan det sies at å garantere for de ansattes pensjonsrettigheter innebærer en langt mindre risiko enn å garantere for selve næringsvirksomheten som drives av selskapet. Dessuten er det tydelig at stortingskomiteen mente at garanti for energiforsyningsvirksomhet burde stå i en noe annen stilling enn annen næringsvirksomhet.

Men både begrensningen som ligger i at det må foreligge en «særlig kommunal interesse» og dessuten – og det er det sentrale her – at det ikke må dreie seg om garanti for næringsvirksomhet, gjør at jeg må konkludere med at det ikke kan stilles kommunal garanti for pensjonsrettighetene til ansatte i selvstendige energiselskaper. Eierformen (at energiselskapet helt ut eies av en kommune eller flere kommuner i fellesskap) antas som nevnt foran ikke å ha betydning. Det er forbudet mot å garantere for «utøvelse av næringsvirksomhet» som her er til hinder for at det heller ikke kan gis kommunal garanti for pensjonsforpliktelser til ansatte.

I og med at mange oppgaver som før ble utført av kommuner, nå utføres av private firmaer, bør Kommunaldepartementet, som nevnt foran under punkt 4, særskilt vurdere om det er ønskelig med eventuelle endringer i adgangen til å stille kommunal garanti for pensjonsforpliktelser for personer som utfører oppgaver/tjenester for kommunen eller der kommunen er oppdragsgiver eller eier (helt eller delvis) av selskapet som utfører virksomheten.

I stedet for å gi kommunal garanti for pensjonsforpliktelser for personer som utfører oppgaver/tjenester for kommunen, kan naturligvis kommunen gi lån eller (ekstra) tilskudd til egen pensjonskasse eller annen institusjon som har overtatt pensjonsforpliktelser til personer/pensjonister når kommunen ikke kan garantere for forpliktelsene.

Jeg kan ikke se at det er noe til hinder for at en pensjonsordning for kommunens egne ansatte, herunder de som utfører oppgaver for kommunen, også omfatter ansatte i kommunale selskaper som driver næringsvirksomhet. Men

den kommunale garanti kan etter gjeldende rett ikke omfatte garanti for pensjonsrettighetene til de som driver næringsvirksomhet.

Jeg har gjort meg kjent med vedtektene for Kristiansand kommunale pensjonskasse (godkjent av Kredittilsynet). I følge vedtektene § 1-1 tredje ledd kan Pensjonskassen «også omfatte pensjonsordninger for selskap hvor kommunen eier mer enn 50 prosent av aksjene eller selskapsandelene, eller andre foretak eller stiftelser med nær tilknytning til kommunen.» Ansatte i kommunalt energiselskap (som driver næringsvirksomhet) kan altså bli medlem i den kommunale pensjonsordning, men kommunen kan ikke garantere for pensjonsrettighetene til de ansatte som utfører denne virksomhet. Og det gjelder uansett om selskapet er heleid av kommunen.

10 Sammendrag – konklusjoner

1. En kommune kan stille kommunal garanti for at pensjonsforpliktelser for egne ansatte og for ansatte i kommunale foretak blir oppfylt, og det uten hensyn til hvem som har overtatt pensjonsforpliktelsen (egen kommunal pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse eller et livsforsikringsselskap). Pensjonsforpliktelsen påhviler i slike tilfelle kommunen som arbeidsgiver selv om forpliktelsen er overtatt av en pensjonsinnretning.
2. En kommune kan stille kommunal garanti for at pensjonsforpliktelser til ansatte i interkommunale selskaper blir oppfylt, og det uten hensyn til hvem som har overtatt pensjonsforpliktelsen. Det må kunne legges til grunn som alminnelig regel at interkommunale selskaper driver virksomhet av «særlig kommunal interesse». For interkommunale selskaper kan den enkelte deltakende kommune bare stille garanti for pensjonsforpliktelser for kommunens forholdsmessige andel tilsatte og pensjonister. Forutsetningen for å kunne stille kommunal garanti er at det ikke dreier seg om næringsvirksomhet.
3. En kommune kan stille kommunal garanti for at pensjonsforpliktelser for personer ansatt i selvstendige rettssubjekter (private firmaer/selskaper) blir oppfylt, forutsatt at virksomheten/tjenesten som utføres er av «særlig kommunal interesse» og dessuten ikke er å anse som næringsvirksomhet. Selskapsformen/eierformen er her uten betydning for adgangen til å stille kommunal garanti.
4. Det antas at en kommune ikke kan stille kommunal garanti for pensjonsforpliktelser overfor ansatte i selskaper (egne rettssubjekter) som driver med energiforsyning. Dette på grunn av forbudet mot å gi kommunal garanti «knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet».
   Men kommuneloven § 51 er ikke til hinder for at en kommunal pensjonsordning omfatter personer som kommunen ikke kan garantere pensjonsforpliktelsene for.

Hovedkonklusjonen er at en kommune, i medhold av kommuneloven § 51, kan stille kommunal garanti for at pensjonsforpliktelser etter overføringsavtalen i offentlig sektor blir oppfylt, når vilkårene nevnt i punkt 10, underpunktene 1, 2 og 3 er tilfredsstilt.

Bekkestua, 20. januar 2000

Oluf Skarpnes

Vedlegg 4

Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantistillelser

Fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 9. februar 1993 med hjemmel i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 51 nr. 3.

§ 1. Virkeområde

Denne forskrift gjelder alle forhold hvor kommuner og fylkeskommuner garanterer for andres økonomiske forpliktelser.

§ 2. Garantiformål

Kommuner og fylkeskommuner har adgang til å stille garanti for andres økonomiske forpliktelser når:

1. Dette er bestemt i lov eller stortingsbeslutning.
2. Det foreligger en særlig kommunal/fylkeskommunal interesse.
   - Særlig kommunal/fylkeskommunal interesse etter denne forskrift foreligger når:
   - formålet med virksomheten det garanteres for er en kommunal/fylkeskommunal primæroppgave og,
   - tyngden av brukerne av primæroppgaven bor i kommunen/fylket.

§ 3. Særskilt om garantier for personallån

Kommuner og fylkeskommuner kan stille garanti for lån til ansatte når lånet nyttes til:

1. Anskaffelse av bolig til den ansatte.
2. Anskaffelse av annet formuesobjekt som er forutsatt nyttet i tjenesten.

Det kan ikke garanteres for beløp over 70 % av antatt salgsverdi på formuesobjektet.

Kommunen/fylkeskommunen skal stille avdragsvilkår for det lån det garanteres for som harmonerer med låneobjektets verdi.

§ 4. Garanti for tidligere kommunal fylkeskommunal gjeld.

Kommuner og fylkeskommuner kan garantere for gjeld de tidligere har hatt direkte ansvar for når (fylkes)kommunal/interkommunal virksomhet omdannes til selskap med begrenset ansvar og gjelden knyttet til virksomheten samtidig overføres selskapet.

Slike garantier skal sikres med pant som får beste ledige prioritet i selskapets eiendom.

§ 5. Garantiformer

1. Kommuner/fylkeskommuner kan bare forplikte seg ved simpel kausjon.

Godkjenningsmyndigheten kan dispensere når særlig sterke grunner foreligger.

2. Kommuner/fylkeskommuner kan kun garantere for økonomiske forpliktelser knyttet til tiltak i egen (fylkes)kommune. Når debitors forpliktelser knytter seg til tiltak i flere kommuner skal ansvaret for den enkelte garantist begrenses til den andel av forpliktelsene som naturlig kan relateres til egen kommune.

§ 6. Garantiforpliktelsens tidsavgrensning

Ved garanti for forpliktelse knyttet til investeringer skal garantiperiodens lengde ikke være lengre enn låneobjektets levetid, begrenset til maksimalt 40 år.

Ved garanti for forpliktelser knyttet til driftsformål skal garantiperioden settes så kort som mulig.

Ved garanti for ansattes lån skal garantiperioden i tillegg til begrensningene i første ledd, begrenses til ansettelsesforholdet.

Garantiperioden skal settes så kort som mulig, men likevel slik at den gir kreditor rimelig tid til innfordring i tilfelle av mislighold. Garantiperioden kan ikke strekke seg utover 2 år fra forfall.

§ 7. Saksforberedelse

Før vedtak i saken fattes skal vedtaksorganet være gjort kjent med risikoen forbundet med å stille garanti. Herunder skal organet være gjort kjent med hvorvidt den forpliktelse det garanteres for er sikret på annen måte av andre enn kommunen/fylkeskommunen.

Vedtaksorganet skal videre være gjort kjent med hvorvidt tiltaket kan realiseres uten kommunal/fylkeskommunal garanti.

§ 8. Delegasjon

Dersom kommunestyret/fylkestinget delegerer myndighet til å avgjøre saker om enkeltgarantier, skal delegasjonsvedtaket minst inneholde:

1. En samlet ramme for alle garantier som vedkommende instans kan innvilge.
2. En øvre grense for den enkelte garanti.
3. Prosedyre for hva som skal skje dersom en garanti må innfris.

§ 9. Vedtak

Vedtak om enkeltgarantier skal angi det maksimumsansvar den aktuelle garanti omfatter og hvilken tidsbegrensning som gjelder.

§ 10. Ikrafttreden

Denne forskrift trer i kraft straks.

Tidligere stilte garantier hvor ansvaret ikke utvides eller forlenges, berøres ikke av forskriften.

§ 11. Overgangsbestemmelser

Godkjenningsmyndigheten kan dispensere fra forskriften for så vidt gjelder vedtak om forlengelse av garantiperioden for tidligere inngåtte forpliktelser. Dispensasjonsadgangen gjelder i tre år fra forskriftens ikrafttreden.

Merknader til forskrifter for kommunale og fylkeskommunale garantistillelser I. Lovbestemmelsen

Kommunelovens regler om garantiforpliktelser finnes i § 5l som lyder:

1. En kommune eller fylkeskommune kan stille garanti for andres økonomiske forpliktelser når det foreligger en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse, eller er bestemt i lov eller i stortingsbeslutning.
   Det kan ikke stilles garanti for økonomiske forpliktelser som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet.
2. Vedtak om garantistillelse skal godkjennes av departementet.
3. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om garantistillelse, herunder adgangen til å stille garanti for drift og for ansattes økonomiske forpliktelser.
4. En kommunes eller fylkeskommune kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Godkjenningsmyndighet

I rundskriv H-23/92 av 23. desember 1992 er myndighet til godkjenning av vedtak om garantistillelser av kommuner delegert fra departementet til fylkesmannen.

II. Merknader til de enkelte paragrafer Til § 2

Med den begrepsbruk som er nyttet i paragrafen siktes det til alle forhold hvor en kommune eller fylkeskommune garanterer for tredjemanns økonomiske forpliktelse. Forpliktelse vil her omfatte låneavtale, men også økonomiske forpliktelser knyttet tilleie- og kjøpsavtaler mv. Det er videre ikke et vilkår at hovedfordringen eksisterer. Det kan slik sett garanteres både for aktuelle og eventuelle framtidige forpliktelser.

Forskriften dekker også de særtilfeller hvor kommunen/fylkeskommunen garanterer for andres økonomiske forpliktelser uten at dette formaliseres i forhold til en kreditor, jf. merknad til § 2 angående driftsgarantier.

Med «andre» menes virksomheter hvis øverste organ ikke er kommunestyre/fylkesting eller annet styre/råd med myndighet i henhold til kommuneloven og kommunal særlovgivning. Interkommunale sammenslutninger med *begrenset ansvar* regnes likevel som *andre*.

Om næringsformål

Det framgår direkte av lovtekstens første ledd at garantier som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet ikke er tillatt.

Enhver garantistillelse vil være risikobeheftet. Graden av risiko vil variere fra sak til sak. Garantier for næringsvirksomhet har i praksis vist seg å medføre til dels betydelige utbetalinger fra kommune- og fylkeskommunekasser. Det er derfor satt et forbud mot slike garantier i loven. Dette forhindrer likevel ikke at kommuner og fylkeskommuner kan engasjere seg i næringsutvikling. Et slikt engasjement må i så fall skje på en annen måte.

«Utøvelse av næringsvirksomhet» har imidlertid ingen presis avgrensning. Når virksomheten ut øves i et marked og formålet er å tilføre eieren en

økonomisk gevinst ved drift av virksomheten, må en regne denne som næringsvirksomhet, og garantier for slike vil ikke være tillatt. Det understrekes at hvorvidt virksomheten *faktisk* går med over- eller underskudd ikke kan påvirke vurderingen av hvorvidt denne er å anse som næringsvirksomhet eller ikke. Ved vurdering av begrepet må det også tillegges vekt i hvilken grad virksomheten opererer i et marked som medfører reell økonomisk risiko eller ikke. Det understrekes videre at hvilke personer som er eiere av virksomheten ikke kan påvirke vurderingen av om denne er å anse som næringsvirksomhet. Dersom virksomheten blir å anse som næringsvirksomhet, vil det eksempelvis være uten betydning at virksomheten er helt eller delvis kommunalt eid.

Med de rammebetingelser som følger av energiloven av 1990. innebærerdet ovennevnte at så lenge et selskap driver med produksjon og omsetning av kraft, anses selskapets drift som næringsvirksomhet.

Loven stiller i utgangspunktet to alternative vilkår for om kommunen/ fylkeskommunen kan stille garanti:

1. Adgangen til garanti følger av loveller stortingsbeslutninger, eller
2. det foreligger en særlig kommunal interesse.

Når det følger av lov eller stortingsbeslutning at garanti kan stilles, vil det ikke være nødvendig å vurdere om det alternative vilkåret er oppfylt. Når kommunen/fylkeskommunen i slike tilfeller *kan* gi garanti, foreligger det vanligvis ingen *plikt* til å gi garanti. I forbindelse med godkjenning vil også slike garantier vurderes i forhold til kommunens/fylkeskommunens økonomi mv.

Et eksempel på slik lovbestemmelse kan være lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Etter lovens § II skal *fylkeskommunen* medvirke ved forberedelse og gjennomføring av nærmere bestemte låne-, garanti- og tilskuddsordninger.

Om særlig kommunal interesse

Uavhengig av om kommunale/fylkeskommunale garantier er hjemlet i særskilt lov eller stortingsbeslutning, har kommuner og fylkeskommuner adgang til å garantere for økonomiske forpliktelser når det foreligger en særlig kommunal interesse.

En tolkning av «særlig kommunal interesse» er ikke forutsatt å være undergitt et fritt skjønn lokalt. Forskriftene fastsetter to vurderingskriterier som begge må være oppfylt for at særlig kommunal interesse kan sies å foreligge.

Kommunale/fylkeskommunale primæroppgaver

Det antas at særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse foreligger når det er tale om utøvelse av kommunale primærgaver. jf. § 2, pkt. 2 a). Blant de kommunale og fylkeskommunale primæroppgaver hører i første rekke de oppgaver som er tillagt kommunen ellerfylkeskommunen ved lov.

Kommunale primæroppgaver vil særlig være oppgaver innenfor feltene tiltak for barn og unge, grunnskole, primær helse- og sosialtjeneste, idretts- og kulturformål lokalt og oppgaver knyttet til lokal infrastruktur.

Fylkeskommunale primæroppgaver vil særlig være oppgaver innenfor feltene videregående opplæring, 2.1injetjenester innenfor helse- og sosialområdet, idretts- og kulturformål med hele fylket som nedslagsfelt, samferdsel og

oppgaver knyttet til infrastruktur på fylkesplan, herunder i visse tilfeller også bompengeprosjekter.

Oppstillingen over er ingen presis avgrensning av hva som er kommunale og fylkeskommunale primæropgaver. Heller ikke alle oppgaver innenfor de ovennevnte felter vil omfattes av definisjonen. For kommuners del vil eksempelvis tilretteleggelse av boligarealer være å anse som en kommunal primæroppgave. Likeens vil det å gi et boligtilbud til grupper kommuner har et særskilt omsorgsansvar for, anses som primæroppgave. *Bygging* av boliger i sin alminnelighet antas imidlertid ikke å være en kommunal primæroppgave.

Det understrekes videre at når oppgaven ved lov er tillagt *annet* forvaltningsorgan, er oppgaven heller *ikke* en kommunal eller fylkeskommunal primæroppgave.

Tidligere ble det å skape arbeidsplasser ofte ansett for å være en «særlig kommunal interesse» i garantisammenheng. Når garantier for næringsvirksomhet er forbudt, og det bare er anledning til å stille garanti for virksomheter som utfører kommunale primæroppgaver, vil spørsmålet om et tiltak vil skape økt sysselsetting bli av liten betydning for adgangen til garantistillelse. Det blir likeens av liten betydning i forhold til adgangen til å stille garanti at virksomheten det skal garanteres for medfører lavere utgifter eller høyere inntekter for kommunen.

Dersom kommunen/fylkeskommunen har et direkte aktiviseringsansvar for spesielle grupper, vil ivaretakelse av dette ansvaret gjennom å besørge sysselsetting av slike grupper - f.eks ved ASVO - bedrifter, innebære en utførelse av primæroppgave. I et slikt tilfelle vil det etter forskriftene være adgang til å stille garanti.

Tyngden av brukere må bo i kommunen/fylket

§ 2. pkt. 2 b). sier at kommunal garanti bare er aktuelt når tyngden av brukere av primæroppgaven er bosatt i kommunen. Likeens for fylkeskommunen når tyngden av brukere er bosatt i fylket. Et lån til et anlegg som f.eks. har en klar nasjonal eller statlig karakter, vil derfor ikke være av særlig kommunal interesse for den kommune anlegget måtte ligge i. Utøvelsen av primæroppgaven behøver ikke ensidig å rette seg mot egen kommune, men garantiansvaret må begrenses til den del av forpliktelsene som gjelder primæroppgaveutøvelsen i egen kommune. For inter(fylkes)kommunale sammenslutningers del medfører dette at en kommune/fylkeskommune kan garantere for delbeløp som står i forhold til den kommunale bruk, når det er tale om anlegg som må sies å ha særlig kommunal interesse, men har et videre nedslagsfelt enn den enkelte kommune/fylkeskommune. Eksempelvis kan det garanteres for lån som et interkommunalt selskap (A/S) tar opp til utføring av primæroppgave som innbyggere i alle deltakende kommuner skal nyte godt av, f.eks. interkommunalt vannverk (A/S), men den enkelte deltakers ansvar må begrenses til den andel av forpliktelsene som naturlig kan henledes til bruken av anlegget i den enkelte kommune.

I de tilfeller hvor det er tvil om hvorvidt formålet kun retter seg mot egen (fylkes)kommune, men hvor formelt inter(fylkes)kommunalt samarbeid ikke er etablert må det foretas en vurdering av det enkelte tilfelle. *Et eksempel* som belyser den vurdering som må bli foretatt for å avgjøre om garantiformålet

faller innenfor eller utenfor de formålsgrupper som er akseptable etter forskriftene kan være:

Mange steder er det i dag tilrettelagt for alpinsportaktiviteter. Mindre skitrekk vil i første rekke dekke et tilbud til barn og unge i nærområdet, og slik sett være en utførelse av primæroppgave for brukere i egen kommune.

Større alpinanlegg vil derimot ofte anses som del av turistnæringen i kommunen, ved at de retter seg mot brukere utenfor kommunen eller de samarbeidende kommuner ved interkommunale løsninger. Disse vil ikke ha et økonomisk fundament for sin drift dersom brukerne var begrenset til kommunens innbyggere. Kommunal garanti for slik virksomhet vil normalt ikke være tillatt.

Hvorvidt et evt. garantiformål vil utelukkes ut fra dette kriteriet må vurderes i det enkelte tilfelle hvor en bl.a. vurderer om anleggets kapasitet står i et rimelig forhold til kommunens eller fylkeskommunens innbyggertall og da spesielt den andel av befolkningen som antas å kunne være brukere av anlegget.

Om driftsgarantier

Ved garanti for driftsformål garanterer kommuner/fylkeskommuner for at betaling av varer og/eller tjenester skjer.

Eksempler på garantier for driftsformål kan være:

1. Garanti for dekning av utgifter ved kultur/idrettsarrangement.
2. Garanti for kassakreditt til lag/forening.

Kommuner/fylkeskommuner bør være varsomme ved denne type garantier. Det bør nøye vurderes hvorvidt det finnes andre og bedre former for kommunalt/fylkeskommunalt engasjement i slike tilfeller.

Til § 3

Etter § 3 har kommuner og fylkeskommuner *adgang* til å stille garanti for ansattes økonomiske forpliktelser knyttet til særskilte formuesobjekter. Kommuner og fylkeskommuner har imidlertid ingen *plikt* til å stille garantier i slike tilfeller. Kommuners og fylkeskommuners *adgang* er begrenset til de tilfeller hvor de ansattes økonomiske forpliktelser er knyttet til anskaffelse av bolig eller annet formuesobjekt. I det sistnevnte tilfelle er det videre et vilkår at formuesobjektet er forutsatt nyttet av den ansatte i den tjeneste han/hun utfører for kommunen eller fylkeskommunen. Med «annet formuesobjekt» er det i første rekke tenkt på biler. Eksempelvis kan ansatte i hjemmetjenesten være avhengig av å nytte bil mellom to klientbesøk. Forskriften utelukker ikke andre formuesobjekter. Det avgjørende er hvorvidt formuesobjektene er forutsatt nyttet i den ansattes tjeneste. Etter forskriftene faller ansattes driftslån utenfor de formål det kan garanteres for.

Forskriftene setter en øvre grense for den andel garantiansvaret kan utgjøre av formuesobjektets antatte salgsverdi. Denne verdi skal når dette er mulig baseres på offentlig takst. Dersom det på grunn av objektets karakter ikke er mulig eller vanlig med offentlig takst, må antatt salgsverdi fastsettes ut fra en skjønnsmessig vurdering av hvilken pris det er mulig å oppnå i markedet. For å sikre at garantiansvaret står i forhold til verdien av låneobjektet, skal

det settes vilkår for tilbakebetaling av lånet. Vilkåret skal settes i forhold til objektets verdi.

I tillegg bør kommunen/fylkeskommunen vurdere å sette øvrige vilkår, f.eks. om renter, at betalingen blir ordnet gjennom fast oppdrag i bank mv.

Til § 4

Kommuner/fylkeskommuner driver næringsvirksomhet av forskjellig art. I merknaden til § 2 er det gitt retningslinjer for hva som er å betrakte som næringsvirksomhet, og som kommuner/fylkeskommuner dermed etter ny lov ikke kan garantere for. Det er bl.a. uttrykkelig sagt at selskap som driver produksjon og omsetning av kraft, anses som næringsselskap.

Det kan være mange gode grunner til å organisere næringsvirksomhet i f. eks. aksjeselskaps form. Departementet har ikke ønsket å forhindre en omdanning av (fylkes)kommunale bedrifter med direkte ansvar for eierne til selskap med begrenset ansvar. Det kan i slike omdanningstilfelle garanteres for lån man tidligere likevel hadde ansvar for. Dog er det likevel ikke tillatt å utvide ansvaret.

En garanti etter § 4 vil kunne være beheftet med betydelig risiko. Garantien må derfor sikres med pant. Det er tilstrekkelig - normalt også den beste løsning - at långiver får pant for fordringen det er garantert for. Det blir da långivers ansvar eventuelt å realisere pantet. Dette forhindrer ikke at garantistkommunen kan velge å betale før realisasjon mot overtakelse av pantet. Det bør vurderes av eier(fylkes)kommunen om det er en billig «risikoforsikring» eventuelt å la selskapet betale noe høyere lånekostnader i stedet for å stille eiergaranti i de her nevnte tilfeller.

Til § 5

Simpel kausjon innebærer at kreditor ved et evt. mislighold først må ta det han kan få hos hoveddebitor. Garantistens ansvar blir gjort gjeldende i den grad kreditor ikke får dekket sin fordring hos hoveddebitor. Selvskyldnerkausjon innebærer at kreditor umiddelbart ved forfall kan kreve garantisten for ansvaret når hovedforpliktelsen er misligholdt. I praksis, ved reforhandling med kreditor, kan evt. garantisten tre inn i hoveddebitors forpliktelse.

Kommunen/fylkeskommunen bør i garantiavtalen sikre seg at den blir varslet av kreditor dersom hoveddebitor ikke overholder sin forpliktelse. Kommunen vil derved være varslet om eventuell tvangsinnfordring blir iverksatt. Selvskyldnerkausjon kan ikke påregnes godkjent.

Etter andre ledd har imidlertid godkjenningsmyndigheten mulighet til å dispensere fra hovedregelen.

Dispensasjonsadgangen er forutsatt begrenset til tilfeller hvor det kan anses klart urimelig å pålegge kreditor å nytte tvangsinnfordringsvirkemiddelet. Dette kan gjelde når kreditor er en privatperson eller en ideell organisasjon, men ikke finansinstitusjon.

§ 5 nr. 2 innebærer at når kommuner og fylkeskommuner garanterer for økonomiske forpliktelser sammen med andre må ansvaret gjøres proratarisk. Det vil ikke være anledning til å stille solidarisk garanti. Det kan således ikke stilles garantier som gir kreditor anledning til å kreve den enkelte

(fylkes)kommune for mer enn den del av ansvaret denne skal bære ut fra en ansvarsfordeling i henhold til bruken av anlegget/tiltaket.

§ 5 nr. 2 må ses i sammenheng med § 2 nr. 2 b) hvor det er angitt at det kun vil være anledning til å garantere for primæroppgave hvor tyngden av brukerne er kommunens/fylkets innbyggere.

Til § 6

Kommunal garanti er i første rekke aktuelt når formålet er realisering av oppgaver som kommuner/fylkeskommuner i og for seg kunne ha utført i egen regi. Ut fra at kommunens/fylkeskommunens egne lån må avdras over maksimalt 40 år, gjelder tilsvarende maksimale tidsavgrensning for kommunale/fylkeskommunale garantier. Garantiens løpetid skal ikke være lengre enn låneobjektets levetid. Innenfor ovennevnte rammer kan garantiperioden maksimalt strekke seg 2 år utover forfall for forpliktelsen, jf. likevel hva som er angitt for personallån.

Garanti for driftsformål bør som hovedregel avgrenses til det enkelte budsjettår. Dette er likevel ikke til hinder for at det kan inngås langsiktige oppførings- og driftsavtaler hva gjelder idretts- og kulturanlegg som har fått oppføringstilskudd fra Kulturdepartementet.

I 3. ledd regnes ansettelsesforholdet å gjelde inntil dette er varig utløpt. Dersom ansatte har permisjon etter reelt å ha fratrådt regnes permisjonstiden med under ansettelsesforholdet.

Til § 7

Risikovurdering, jf. l. ledd, vil nødvendigvis ha islett av subjektiv skjønnsmessig vurdering. I en risikovurdering må være medtatt de momenter som ligger til grunn for vurderingen. Det antas å være av betydning at folkevalgte får kjennskap til disse momenter slik at de ulike holdninger til risiko kan komme til uttrykk ved stemmegivningen. Administrasjonen har ansvar for at slik risikovurdering blir forelagt de folkevalgte.

Forskriftene setter ikke som vilkår for å stille kommunal/fylkeskommunal garanti, at det er stilt annen sikkerhet for den forpliktelse det garanteres for av andre enn kommunen. At det ikke er stilt et slikt krav, forhindrer ikke at dette ofte vil være ønskelig. Hvorvidt annen sikkerhet er stilt hører naturlig med som moment ved risikovurderingen.

Til § 8

Kommunelovens kap.2-5 inneholder bestemmelser som også vil dekke hvilke organer som kan få delegert myndighet til å vedta garantier

Forskriften gir visse bindende regler for hva et evt. vedtak om delegering av garantier skal inneholde. Formålet med bestemmelsen er å unngå misforståelser i etterkant av garantisaken.

Eksempelvis kan en tenke seg at kommunestyret ønsker å delegere spørsmål om enkeltgarantier for kulturformål til et kulturstyre. Et slikt vedtak skal minst inneholde:

1. Et fastsatt beløp for hvor stort det *samlede* garantiansvar kulturstyret kan

påta seg, f.eks. l. mill. kr. Dette betegnes som garantiramme. Vedtaket må også klargjøre om rammen kan nyttes *en* gang, eller som en sum av effektive garantier til enhver tid.

2. En øvre grense for ansvar ved enkeltgarantier innenfor garantirammen, f.eks. kr. 200.000,-.
3. En klargjøring på forhånd av hva kommunestyret ønsker dersom garantier skulle komme til innfrielse. Et eksempel på slike ønsker kan være:
   a) Det skal fremlegges sak for overordnet organ, hvor spørsmålet om evt. tilleggsbevilgning vurderes.
   b) Innfrielse av garantier vil automatisk bli belastet kulturstyrets budsjettmessige ansvarsområde.
   c) Kulturstyre skal når enkeltgarantier innvilges, sørge for at det er disponible midler til innfrielse av garantiene.

Til § 9

§ 8 stiller visse formelIe krav til vedtakets ordlyd. Som et minstekrav skal det presiseres et *øvre* maksimumsbeløp for garantiansvaret. Likeledes skal garantiens tidsbegrensning klargjøres.

Det er viktig at kommunens begrensninger både kommer frem i vedtak og i avtale/erklæring som inngås med kreditor.

Når det i kausjonsavtaler tas inn en tidsbegrensning vil det avhenge av en tolkning av avtalen om en står overfor en *opphørsbestemmelse* eller en bestemmelse som tar sikte på å begrense *omfanget* av kausjonistens forpliktelse. En omfangsbegrensning vil innebære at kausjonisten hefter for gjeld som hoveddebitor har pådratt seg før det avtalte tidspunkt, men ikke etter. En opphørsbestemmelse vil innebære at kausjonisten helt slipper fri sitt ansvar i det øyeblikk det avtalte tidspunkt inntrer. Det er viktig at *vedtak* og påfølgende *avtale* gjør det klart hvilket alternativ som er forutsatt.

Når kommuner/fylkeskommuner garanterer ved simpel kausjon innebærer dette at kreditor først må ta det han kan få hos hoveddebitor. Når kommunen får inn i avtalen en tidsbegrensning i betydningen opphørsgrunn, må derfor fristen fastsettes slik at kreditor får tid til å konstatere at ytterligere pågang hos hoveddebitor vil være nytteløst, jf. bestemmelsen i § 6 om tillegg på maksimum 2 år etter forfall. En vil ellers møte et press i retning av å tolke tidsbegrensningen som en omfangsbegrensning.

For garantier for forpliktelser knyttet til kapitalformål *skal* kommunen ta en opphørsbestemmelse inn i avtalen, slik at garantiansvaret bortfaller i sin helhet når det avtalte tidspunkt inntrer.

Videre *bør* kommunen der det er tale om garantier for lån betinge seg at garantiansvaret nedtrappes suksessivt i takt med *forutsatt* utvikling i hovedforholdet. Dette vil innebære at garantiansvaret blir gradvis redusert selvom lånets nedbetalingsplan ikke skulle bli fulgt. Et slikt vilkår må komme tydelig til uttrykk i avtalen. Det er ikke tilstrekkelig at en i kausjonsavtalen viser til hovedforholdet selv om det der finnes bestemmelser om suksessiv nedbetaling. For eksempel kan det i avtalen tas inn bestemmelser om aktivitetsplikt for kreditor mht. å sørge for at avdrag blir betalt ved forfall.

Videre bør kommunen bl.a. vurdere:

a) Når garanti er stilt, vil kommunen/fylkeskommunen senere kunne få et

utbetalingskrav i mot seg. Det er viktig at en før vedtak fattes vurderer muligheten for å dekke garantiansvaret dersom dette blir gjort effektivt. Det pekes i denne forbindelse på at en mulighet vil være å avsette midler til et garantitapsfond. En slik avsetning kan også være ønskelig mht. muligheten for å dekke forpliktelser på lengre sikt. Størrelsen på avsetningen kan evt. ses i sammenheng med ansett grad av risiko ved garantien. Dersom en finner det hensiktsmessig å foreta avsetninger til et garantitapsfond kan det vurderes å kreve innbetalt garantiprovisjon fra de virksomheter det garanteres for til delvis finansieringen av avsetningen.

b) Det kan være hensiktsmessig at kommunen ved inngåelse av garantiavtalen med kreditor, sikrer seg retten til å tre inn i hoveddebitors forpliktelse ved mislighold.

Til § 10

Denne forskrift regulerer vedtak om kommunale / fylkeskommunale garantier fattet etter at forskriftene er trådt i kraft, herunder forlengelse og / eller utvide-Ise av tidligere stilte garantier. Tidligere stilte garantier for øvrig, berøres ikke av forskriften.

Til § 11

Etter bestemmelsen har henholdsvis departementet og fylkesmannen en generell adgang til å dispensere fra denne forskrift ved vedtak om forlengelse av tidligere vedtatte garantiforpliktelser. Dispensasjonsadgangen omfatter ikke tilfeller hvor det er tale om en utvidelse av garantiansvaret i tillegg til en forlengelse.

Dispensasjonsadgangen antas i første rekke å kunne være aktuell i forhold til garantier for etablerte kraftverk organisert etter selskapslovgivningen. Også andre tilfeller vil imidlertid kunne være aktuelle.

Overgangsbestemmelsen er gjort midlertidig og gjelder i 3 år fra forskriften trer i kraft. Vedtak om fornying av garantier som trenger dispensasjon må mao. være gjort innen l. mars 1996.

Vedlegg 5

Rapport fra arbeidsgruppe for revisjon av Overførings-avtalen av 2 mars 1999

1 Innledning

Arbeidsgruppen ble etablert sommeren 1998 med følgende medlemmer:

Ragnar Hodne, SPK - formann, Kate Grøholt og Oddvar Rygge, KLP, Anne Lorentzen, Kari Dehnes Mørk og Kjell Taftø, DSKP samt Sverre Bjørnstad.

Gruppens mandat ble gitt av SPK i brev av 30. juni 1998:

> Avtalen om overføring og samordning av pensjonsrettigheter mellom de offentlige tjeneste-pensjonsordninger stammer fra 1973. I dag mottar mellom 12 - 15 000 personer sin pensjon beregnet etter avtalens system, som derved har blitt en viktig del av pensjonsregelverket for offentlig ansatte. Det store antall pensjonister bevirker at det har vært nødvendig å revurdere enkelte sider av avtalen, spesielt fordelingsnøkkelen mellom utbetalende og refunderende pensjonsordning, spørsmålet om engangsoppgjør av overføringspensjonene og spørsmålet om renter ved for sent overførte refusjonspensjoner.
>
> Det antas at det nå er nødvendig med en full gjennomgang av den eksisterende over- føringsavtale, både for å innpasse de fremforhandlede endringer og for å vurdere avtalens øvrige punkter. Statens Pensjonskasse inviterer med dette KLP og DSKP til å delta i arbeidet med å utarbeide et forslag til revidert overføringsavtale.
>
> Arbeidsgruppen bør som en del av sitt arbeid vurdere hvordan dagens avtale virker for pensjonister og pensjonsinnretninger. Arbeidsgruppen bes spesielt vurdere i hvilke situasjoner en fremtidig avtale skal gjelde. De praktiske situasjoner ved enkeltpersoners skifte av stilling, ved arbeidsgivers skifte av eier innen offentlig sektor og ved arbeidsgivers overgang fra offentlig til privat eier bes utredet. Arbeidsgruppen skal også vurdere hvor store avvik som kan aksepteres i pensjonsregelverket mellom de deltakende parter og hvilke elementer som må anses for å være bærende for slike overføringsavtaler.
>
> Arbeidsgruppen bes legge frem forslag til en ny avtale innen 1. april 1999.

Høsten 1998 vedtok regjeringen å nedsette et offentlig utvalg for å vurdere overførings-avtalen. Mandatet forelå i desember samme år og viste seg å omfatte mange av de oppgaver arbeidsgruppen hadde tatt opp. Arbeidsgruppen vurderte da situasjonen slik at videre arbeid i gruppen med disse saker var lite hensiktsmessig og at arbeidet burde stoppes og de viktigste (men uferdige) resultater stilles til disposisjon for det offentlige utvalg.

Arbeidsgruppen har avholdt møter 17. august, 29. oktober og 3. desember 1998 samt 20. januar og 10. mars 1999.

2 Gruppen har arbeidet med følgende saker:

2.1 Forslag til struktur og prinsipper i en ny overføringsavtale

Skissen ligger vedlagt som bilag I. Det legges til grunn at SPK fortsatt skal ha et forvaltningsansvar for avtalen. Det er lagt opp til å samle alle vesentlige bestemmelser i selve avtalen i stedet for som i dag å fordele dette på avtalen og kommentarer til avtalen. Man tar sikte på å samle de mer praktiske rutiner i et vedlegg til avtalen.

Avtalens omfangsbestemmelser er ikke vurdert.

2.2 Konkretisering av det tidligere omforente forslag til en ny fordelingsnøkkel

Utkastet ligger vedlagt som bilag II. Dette er en mindre justering av det forslag som ble lagt frem for Administrasjonsdepartementet i 1996. Forslagene innebærer at alle beregninger av krav om refusjonspensjoner foretas av den utbetalende pensjonsordning på bakgrunn av inngitte opplysninger fra de refunderende ordninger. Kravet beregnes som en nettopensjon etter samordning og fordeler ansvaret for den samlede pensjon mellom partene primært i forhold til medlemstidens lengde. Beløpet vil senere reguleres forholdsmessig hver gang grunnbeløpet endres. Refunderende ordning kontrollerer kravet i henhold til egne rutiner.

Den foreslåtte rutine vil gi en forenkling av pensjonsordningenes arbeid med refusjons-pensjoner og samtidig en riktigere fordeling av samlet pensjon mellom utbetalende og refunderende ordninger.

2.3 Forslag til rutiner for renteberegning ved for sent overførte refusjonspensjoner og ved engangsoppgjør av refusjonspensjoner

Notater foreligger som bilag III. Vedrørende renter ved for sent overførte refusjons-pensjoner foreslås det en rutine med vanlig fordringsadministrasjon av den pensjons-ordning som har kravet. Rentesatsen forutsettes fastsatt i samsvar med «Lov om renter ved forsinket betaling».

Arbeidsgruppen har ikke vurdert hvilket beregningsgrunnlag som skal benyttes ved en overgang til engangsrefusjoner i stedet for løpende refusjon. Det påpekes imidlertid betydningen av et grunnlag som fungerer rimelig for alle involverte parter, selv om det er en skjevhet i antall refusjonspensjoner mellom pensjonsinnretningene.

2.4 En analyse av hvordan overføringsavtalen virker økonomisk for pensjonistene

Rapporten foreligger i sammendrag i bilag IV. Det fremgår at overføringsavtalen øker pensjonene for de personer som omfattes av avtalen (nå 15 000 - 20 000 pensjonister) med i gjennomsnitt minst 5%. Det er da ikke tatt hensyn til at personer med under tre medlems-år i en ordning ikke ville fått pensjon for denne tid og heller ikke at det ville oppstått karensproblemer ved skifte av pensjonsordning uten en overføringsavtale. Avtalen synes derfor å være et vesentlig gode for personer som skifter pensjonsinnretning i offentlig sektor.

For pensjonsordningene har den foreløpig hatt mindre effekt på grunn av lite rasjonelle rutiner ved beregning og overføring av pensjoner.

2.5 Spørsmålet om nye regler for samtidig opptjening av pensjon hos flere offentlige arbeidsgivere eller i flere arbeidsforhold hos den samme arbeidsgiver

Det synes som om det er vanskelig å etablere et registreringssystem som klarer å fange opp en kontinuerlig og fullstendig registrering av en arbeidstaker som har flere offentlige arbeidsgivere. Dette gjelder enten de offentlige arbeidsgivere benytter en eller flere pensjonsinnretninger. Derimot bør samtidig opptjening kunne sikres for en arbeidstaker som har flere stillinger hos den samme arbeidsgiver.

Spørsmålet er fortsatt under arbeid.

Oslo, 2. mars 1999

For arbeidsgruppen for revisjon av overføringsavtalen

Ragnar Hodne

Vedlegg 6

Brev fra Statens Pensjonskasse til Kredittilsynet av 14.2.1997

Krav for tilslutning til overføringsavtalen om at alle ytelser er forsikret

Vi vedlegger referat fra møte i Statens Pensjonskasse.

Avtalen om overføring av pensjonsrettigheter mellom de offentlige tjenesteordninger ble etablert i 1972 mellom SPK og Pensjonsordningen for sykepleiere. Senere ble den utvidet til å dekk Felles kommunal pensjonsordning, samt kommunale pensjonskasser som hadde et tilfredsstillende regelverk. Kriterier for opptakelse har vært at:

– ytelsene i ordningen omtrent har tilsvart Lov om Statens Pensjonskasse
– det har vært tilstrekkelig sikkerhet for at pensjonsordningen på lang sikt kunne dekke sine forpliktelser.

I den senere tid har det også blitt tatt opp kommunale pensjonsordninger med avtale med et vanlig livselskap. Disse pensjonsordninger har vedtekter med bestemmelser som følger normalvedtektene for kommunale pensjonsordninger. Forsikringsavtalen mellom livselskap og kommune følger imidlertid prinsippene for private tjenestepensjonsordninger med fast definerte ytelser. Forsikringsselskapet kan derfor ikke dekke alle ytelser medlemmene har krav på etter vedtektene og det er derfor oppdragskommunen som garanterer for avtalens oppfyllelse.

Etter at Kommunenes Sentralforbund nå har inngått en tariffavtale som forplikter medlemsvirksomhetene til å etablere pensjonsordninger som knyttes til overføringsavtalen, vil flere tusen kommunale bedrifter måtte ha pensjonsordninger av slik kvalitet. Storparten av disse virksomheter er allerede medlem av KLP og derved gjennom Felles kommunal pensjonsordning tilknyttet overføringsavtalen. Andre er medlemmer i SPK. En rekke har pensjonsavtaler med private livselskap uten tilknytning til overføringsavtalen.

Pensjonsavtaler som kommunale bedrifter har inngått med private livselskap har ofte vedtekter som sikrer de ansatte pensjonsytelser på linje med ansatte og kommuner. Avtalen med livselskapet sikrer imidlertid, som ovenfor nevnt, bare en del av vedtektenes ytelser, mens resten dekkes over virksomhetens løpende drift. Disse virksomheter kan ikke i forhold til overføringsavtalen gi garantier for avtalens overholdelse på linje med hva kommuner gjør for egne ansattes pensjonsforhold. Etter de strenge regler som kommuneloven setter for kommunale garantier er det også tvilsomt om kommuner har anledning til å garantere for pensjonsytelsene for ansatte i kommunale foretak. Det eksisterer derfor et behov for å etablere ordninger som gir den nødvendige sikkerhet for pensjonsordninger for kommunale foretak slik at de kan slutte seg til overføringsavtalen.

Statens Pensjonskasse har vurdert om hvorvidt det er en vei å gå for å etablere den nødvendige sikkerhet å kreve at pensjonsordningens ytelser i henhold til vedtektene skal være identisk med hva som er forsikret i livselskapet i henhold til forsikringsavtalen mellom virksomhet og selskap. Det vil innebære at forsikringsfondet skal være tilstrekkelig til å dekke de forventede

ytelser fra ordningen. Derved vil forsikringsselskapet kunne inngå som partner i overføringsavtalen uten garantier fra andre instanser.

En slik utvikling av fullverdige pensjonsordninger etter det offentlige system i private livselskaper vil stille nye krav til det forsikringstekniske grunnlag for disse ordninger. Dette kommer spesielt av at de offentlige tjenestepensjonsordninger gir garantier for fremtidige ytelser på en helt annen måte enn i private ordninger. Det er særlig på tre punkter det skiller seg, i bruttoprinsippet for samlet pensjon, pensjonsalderbestemmelsene, samt regulering av løpende og oppsatte pensjoner:

– En offentlig tjenestepensjon er basert på *bruttoprinsippet* slik at ordningen garanterer for den samlede pensjon fra de samordningspliktige pensjonsordninger i henhold til samordningslovgivningens regler. En privat tjenestepensjon har definerte, faste ytelser.
– I offentlige tjenestepensjonsordninger er *pensjonsalderbestemmelsene* fleksible slik at arbeidstakerne innen visse grenser kan velge når de ønsker å ta ut alderspensjon. Etter som en alderspensjon som utbetales før folketrygdens pensjonsalder er vesentlig større enn etter dette tidspunkt, betyr dette at en endring i pensjoneringsalderen slår kraftig ut på pensjonskostnadene. I private ordninger er pensjonsalderen fast.
– De offentlige tjenestepensjoner gir medlemmene en garanti for at de løpende pensjoner - og de øvrige fratrådtes rettigheter - til en hver tid vil bli regulert i samsvar med folketrygdens grunnbeløp, dvs. *G-reguleres*. Dette innebærer en verdisikring av pensjonene som et forsikringsselskap normalt ikke dekker.

Dersom et livselskap kan tilby en dekning av alle ytelser i en offentlig tjenestepensjonsordning, må det legges fram en forsikringsmodell som blant annet omfatter de ovenfor nevnte ytelser. Antakelig vil dette nødvendiggjøre modeller som er sammenlignbare med den teknikk som Statens Pensjonskasse og KLP anvender. Om dette vil tilfredsstille Kredittilsynets krav til nødvendig sikkerhet, må det være naturlig å kunne akseptere

Kredittilsynets krav til avsetninger under standardvedtektene for kommunale pensjons- kasser, som grunnlag også for en tilslutning til overføringsavtalen. Derved vil en oppnå at tilsynet med avtalens overholdelse vil sammenfalle med det øvrige tilsyn med livselskaps virksomhet.

Vi ver om at Kredittilsynet uforbindtlig vurderer en slik tanke.

Med hilsen

Ole Chr. Moen (fung.)

for Sverre Bjørnstad

Vedlegg 7

Svarbrev fra Kredittilsynet til Statens Pensjonskasse av 16. 12. 1998

Krav for tilslutning til overføringsavtalen - kommunale pensjonsordninger
Vi viser til Deres brev av 14. februar 1997, og vil beklage at henvendelsen ikke er besvart tidligere.

1 Generelt om bakgrunnen for saken

Kommuner og kommunale foretak som har inngått forsikringsavtale om pensjonsordning med et privat livsforsikringsselskap, utenom Kommunal Landspensjonskasse (KLP), vil ikke kunne få sikret alle ytelsene i pensjonsplanen gjennom årlig premiebetaling til pensjonsordningen. Visse deler av ytelsene vil måtte sikres på annen måte. Dette skaper problemer for kommunale foretak i forhold til oppfyllelse av kravene i Overføringsavtalen. Statens Pensjonskasse ser derfor behov for å etablere ordninger som gir den nødvendige sikkerhet når det gjelder pensjonsordninger for kommunale foretak, slik at de vil ha mulighet for å kunne tilsluttes Overføringsavtalen.

Pensjonsavtaler som kommunale foretak har inngått med private livsforsikringsselskaper har ofte vedtekter som sikrer de ansatte pensjonsytelser på linje med ansatte i stat og kommuner. Avtalen med livselskapet sikrer imidlertid bare en del av vedtektenes ytelser, mens resten dekkes over virksomhetens løpende drift. Disse virksomheter kan ikke gi garantier for avtalens overholdelse, på linje med hva kommuner gjør for egne ansattes pensjonsforhold. Etter de strenge regler som kommuneloven setter for kommunale garantier er det også tvilsomt om kommunene har anledning til å garantere for pensjonsytelsene for ansatte i kommunale foretak slik at de kan slutte seg til Overføringsavtalen.

Statens Pensjonskasse angir å ha « *vurdert om hvorvidt det er en vei å gå for å etablere den nødvendige sikkerhet å kreve at pensjonsordningens ytelser i henhold til vedtektene skal være identisk med hva som er forsikret i livselskapet i henhold til forsikringsavtalen mellom virksomhet og selskap*». Det antas fra Statens Pensjonskasses side at dette vil innebære at forsikringsfondet vil være tilstrekkelig til å dekke pensjonsordningens forventede ytelser. Videre antas at dersom Kredittilsynet finner den skisserte forsikringsmodell tilfredsstillende, bør kravene til forsikringsmessige avsetninger fastsettes etter samme prinsipper som i kommunale pensjonskasser som følger Kredittilsynets standardvedtekter.

Statens Pensjonskasse gir videre uttrykk for at livsforsikringsselskaper som tilbyr en kollektiv pensjonsforsikring som skissert, vil kunne inngå som part i Overføringsavtalen uten garantier fra andre instanser. Tilsyn med overholdelse av Overføringsavtalen antas da å kunne sammenfalle med det øvrige tilsyn med livsforsikringsselskapenes virksomhet. Statens Pensjonskasse har bedt om Kredittilsynets syn på den skisserte løsning.

Kredittilsynet legger til grunn at den skisserte løsning må forstås slik at det skal være full forsikringsteknisk dekning for alle ytelsene.

Kredittilsynet har ved vurderingen lagt til grunn at livsforsikringsselskapene ikke har adgang til å gi garantier eller annen form for sikring av ytelser som ikke er forsikringsbare, herunder dekke ytelser/krav som det ikke er mulig å legge inn forutsetninger for i premiefastsettelsen etter forsikringstekniske prinsipper.

2 Særskilte problemområder og mulige løsninger

Særskilte problemområder

Statens Pensjonskasse har nevnt følgende områder hvor forskjellen mellom private og kommunale pensjonsordninger medfører spesielt store problemer i forhold til spørsmålet om full forsikringsmessig dekning av alle ytelser etter vedtektene:

– pensjonsalderbestemmelsene
– bruttogarantien
– G-regulering av oppsatte og løpende pensjoner.

Med pensjonsalderbestemmelsene forstår Kredittilsynet at det i utgangspunktet dreier seg om den såkalte 85-årsregelen. Vi har derfor valgt å foreta en separat vurdering av denne problemstillingen. I tillegg har vi funnet det nødvendig å vurdere Avtalefestet Pensjon (AFP), som også vil påvirke effekten av 85–årsregelen. Dette er nærmere omtalt under punkt 5. Når det gjelder bruttogarantien og G-regulering av oppsatte og løpende pensjoner er dette omtalt under punktene 6 og 7.

Kredittilsynet har i denne sammenheng funnet det påkrevet også å vurdere enkelte andre og viktige pensjonsrettigheter, som inngår som en del av de sikrede ytelser etter vedtektene, men som Statens Pensjonskasse ikke spesifikt har tatt opp i sin henvendelse. Dette er rettigheter som det etter tilsynets vurdering er vanskelig eller uhensiktsmessig å forsikre før forsikringstilfellet har inntruffet:

– uførepensjon når uføregraden er lavere enn 50 prosent
– barnepensjon mellom 18 og 21 år
– enkepensjon som ikke skal ervervsprøves.

Disse problemstillinger er nærmere vurdert under punkt 8.

Videre vil vi peke på de problemstillinger som er knyttet til opphør av kommunale foretaks virksomhet, og hvor ytterligere premiebetaling ikke finner sted. Dette er nærmere omtalt under punkt 9.

Mulige løsninger

Kredittilsynet har som et ledd i å vurdere om kommunale foretak kan tilsluttes Overføringsavtalen funnet det naturlig å vurdere følgende virkemidler, som i prinsippet kan tenkes å være aktuelle:

– innbetaling av tilleggspremie
– individualiserte fond.

Disse problemstillinger er nærmere omtalt under punktene 3 og 4 nedenfor, og er til dels områder som ikke utelukkende går på rent forsikringstekniske forhold.

3 Sikring av Overføringsavtalens krav ved innbetaling av tilleggspremie

Innen privat pensjonsforsikring innbetales premie forskuddsvis for et år av gangen. Når kommunale pensjonsordninger (som må oppfylle kravene i Overføringsavtalen og tariffavtalen) skal sikres i et livsforsikringsselskap, vil det ikke være mulig å dekke alle ytelser forsikringsteknisk ved innbetaling av årlig premie.

Kredittilsynet legger til grunn at eneste mulige løsning er at livsforsikringsselskapene utarbeider produkter (innenfor de rammer forsikringsvirksomhetsloven setter bl.a. i §§ 7–5 til 7–7) hvor selskapene i forsikringsavtalen har forbeholdt seg adgang til å kunne kreve innbetaling av tilleggspremie i form av en engangspremie for ytelser som det ikke er mulig å fastsette før forsikringstilfellet inntreffer, f.eks. på grunn av bruttogarantien og tilleggsytelser som skyldes den årlige G–reguleringen. Innbetaling av tilleggspremien må foretas på det tidspunkt forsikringstilfellet inntreffer, hhv. det tidspunkt G–reguleringen trer i kraft.

En tilleggspremieordning som nevnt vil kunne gi en form for bruttogaranti og garanti for G–regulering framover i tid, gitt at arbeidsgivers virksomhet fortsatt eksisterer, som kan sammenlignes med den som gis i kommunale pensjonskasser, herunder pensjonskasser etablert av og for kommunale foretak alene.

Nærmere om etterutligning

Kredittilsynet vil for ordens skyld presisere at begrepet etterutligning i dette brev kun benyttes for den situasjon hvor alle forsikringstakere innbetaler ytterligere premie når det i ettertid viser seg at det er betalt for lite premie på forskudd, og premieberegningssystemet forutsetter at reguleringer, bruttogaranti mv. skal være forsikret. Dersom det i henhold til avtale med forsikringstakerne, eller som følge av et produkts utforming, er forutsatt at det skal betales tilleggspremier som skissert ovenfor for nærmere angitte dekninger, er dette ikke å anse som et etterutligningssystem.

Etterutligningsordning i livsforsikring praktiseres i dag bare av KLP og da på grunnlag av selskapets vedtekter. KLP er som kjent et gjensidig selskap med etterutligningsadgang, jfr. forsikringsvirksomhetsloven § 4–8. Kredittilsynet viser til at etterutligning kun er aktuelt for gjensidige livsforsikringsselskap.

4 Sikring av Overføringavtalens krav ved bruk av fond

I den etterfølgende vurdering har Kredittilsynet tatt utgangspunkt i om det vil være mulig å innføre krav i Overføringsavtalen til etablering av en tilfredsstillende forsikringsløsning i kombinasjon med krav til bruk av en form

for fond. Overskytende midler skal kunne overføres til et slikt fond, og tilleggspremier skal kunne belastes fondet. Dersom det er hensiktsmessig å etablere fondsløsninger, kan det reises spørsmål om dette skal være obligatorisk eller kun en anbefalt løsning.

En mulig løsning er således å kreve at det etableres et særskilt premiefond for den enkelte pensjonsordning kombinert med klare begrensninger i forsikringsavtalen mht. disponering av premiefondets midler, slik at det »båndlagte» premiefondet kan ha en utjevningsfunksjon.

Ved etablering av premiefond burde Overføringsavtalen sette minstekrav til fondets størrelse avhengig av pensjonsordningens totale forpliktelser. I denne forbindelse kunne det være aktuelt å benytte Norsk Regnskapsstandard for pensjonskostnader (NRSP–standarden) for å fastsette grensen dersom det forutsettes at det i fondet skal tas høyde for å dekke alle framtidige reguleringer av ytelsene. Videre måtte det utarbeides bestemmelser i forsikringsavtalene om innkreving av manglende midler og tilbakeføring av eventuelle overskytende midler.

Det vil være mulig å etablere individualiserte fond, dvs. fond tilknyttet den enkelte pensjonsordning, innenfor rammen av gjeldende regelverk. Vi nevner for ordens skyld at forsikringsvirksomhetsloven § 7–6, jfr. § 7–5, er til hinder for at det kan opprettes et felles fond for alle kommunale pensjonsordninger i et privat livsforsikringsselskap, hvor en gruppe av forsikringstakere derved ville være kollektivt ansvarlig for finansiering av bl.a. G–reguleringen uavhengig av om den enkelte forsikringstakers virksomhet er opphørt eller ikke på det tidspunkt reguleringen skal finne sted.

Kredittilsynet antar at en ordning med et premiefond knyttet til den enkelte pensjonsordning vil være en hensiktsmessig måte å organisere det hele på. Bruk av premiefond vil imidlertid ikke sikre regulering av løpende pensjoner og oppsatte rettigheter før reguleringstillegget er gitt/innvilget. Dette gjelder også reguleringstillegg som Overføringsavtalen forutsetter skal innvilges uavhengig av om foretaket har gått til opphør eller ikke. Det er derfor ikke mulig å oppfylle Overføringsavtalens krav til varig G–regulering ved bruk av premiefond.

5 Mulige løsninger vedrørende pensjonsalderbestemmelsene

Kredittilsynet tar i sin vurdering av pensjonsalderbestemmelsene utgangspunkt i at når et medlem fratrer for å ta ut alderspensjon, skal premiereserven for vedkommende være tilstrekkelig til å dekke framtidige utbetalinger etter det forsikringstekniske beregningsgrunnlaget.

Etter Kredittilsynets vurdering kan fleksibel pensjoneringsalder ikke inngå som et eget beregningselement i et forsikringsteknisk beregningsgrunnlag. Dette skyldes at den enkelte selv i prinsippet kan bestemme om vedkommende skal benytte adgangen til fratredelse etter 85–årsregelen og fratredelse med AFP. Av denne grunn er det ikke mulig å fastsette pensjonsordningens årlige premie slik at det er avsatt korrekt premiereserve for den enkelte på fratredelsestidspunktet.

Vi vil i det etterfølgende gi en kortfattet presentasjon av alternative metoder for håndtering av pensjonsalderbestemmelsene, og en vurdering av

disse. Felles for de ulike alternativene er at det ikke vil være mulig å sikre manglende dekning dersom det kommunale foretaket er opphørt.

5.1 Laveste fratredelsesalder

Pensjonsalderproblematikken kan i prinsippet håndteres ved at premien for det enkelte medlem fastsettes ut fra vedkommendes faktiske lavest mulige fratredelsesalder. For de medlemmer som fratrer senere enn ved lavest mulige alder, må overskytende midler godskrives ordningens premiefond. De årlige premiene blir noe høyere, men til gjengjeld blir tilbakeført overskudd også høyere.

Ved fastsettelse av laveste fratredelsesalder må det ses bort fra at det er adgang til å fratre med AFP fra 62 til 65 år.

5.2 Høyeste fratredelsesalder

En mulig løsning er å benytte høyeste mulige fratredelsesalder ved fastsettelse av premien for det enkelte medlem. Metoden vil forutsetningsvis ikke gi tilstrekkelige premieinnbetalinger til å dekke ytelsene på pensjoneringstidspunktet. For å dekke opp manglende premiereserve på pensjoneringstidspunktet for de som fratrer før høyeste fratredelsesalder, må det innbetales en engangspremie. Dersom denne metoden benyttes, vil det kunne bli relativt store innbetalinger ved inntruffet forsikringstilfelle, og det vil følgelig kunne bli store variasjoner fra år til år i den totale premie som arbeidsgiveren må innbetale. Dette vil kunne avhjelpes på en hensiktsmessig måte ved å benytte et premiefond, fortrinnsvis kombinert med en spesifikk plan for innbetaling av midler til fondet for å sikre at det alltid er tilstrekkelige midler til stede.

5.3 Gjennomsnittlig faktisk pensjoneringsalder

Når det gjelder pensjonsalderproblematikken knyttet til virkningene av adgangen til å fratre før aldersgrensen, mener Kredittilsynet at den beste metode vil være å benytte en gjennomsnittlig fratredelsesalder ved beregning av den årlige premie. Gjennomsnittlig fratredelsesalder vil være et veiet gjennomsnitt mellom laveste og høyeste fratredelsesalder, jfr. punktene 5.1 og 5.2. Dette må kombineres med belastning/godskriving av premiefond avhengig av om det er betalt for lite eller for mye premie forskuddsvis, eventuelt ved direkte innbetaling fra forsikringstaker i form av engangspremie. Videre bør den gjennomsnittlige fratredelsesalderen underlegges en fortløpende vurdering.

Gjennomsnittlig fratredelsesalder kan i prinsippet fastsettes på ulike måter. Etter Kredittilsynets oppfatning vil det være mest hensiktsmessig å benytte en gjennomsnittsalder for hver aldersgrensegruppe. En annen mulighet er gjennomsnittsalder på grunnlag av all fratreden med uttak av alderspensjon, men vi anser denne metoden som noe mindre egnet.

6 Mulige løsninger for å sikre bruttogarantien

Overføringsavtalen (og tariffavtalen) gir medlemmene rett til ytelser etter et prinsipp hvor bruttonivået garanteres. Hvis folketrygdens ytelser blir endret, må pensjonsordningens ytelser endres tilsvarende.

Vi vil for ordens skyld omtale en del sentrale særtrekk ved bruttoordninger og differanseordninger og hvordan bruttogarantien virker under disse ordningene.

6.1 Prinsipper for pensjonsplaner i kommunale pensjonsordninger

I *bruttoordninger* tas det utgangspunkt i at det skal oppnås et bestemt nivå på totalytelsene inkludert folketrygdens ytelser. Pensjonsordningens ytelser defineres som differansen mellom en bestemt total prosent av pensjonsgrunnlaget og *faktiske* folketrygdytelser til enhver tid. Reglene for beregning av ytelsene i folketrygden er utformet slik at ytelsenes eksakte størrelse først kan fastsettes når pensjonstilfellet er inntruffet. Dette skyldes både at faktorer som sluttpoengtall og opptjeningsår ikke er kjent før dette tidspunktet, men også at beregningsreglene i folketrygden kan endres. I premiebetalingstiden må det derfor gjøres antakelser om folketrygdytelsenes størrelse når premien til pensjonsordningen skal fastsettes.

Det følger av prinsippene for bruttoordninger at det vil bli et større eller mindre avvik mellom antatte og faktiske folketrygdytelser.

I *differanseordninger* tas det også utgangspunkt i at det skal oppnås et bestemt nivå på totalytelsene inkludert folketrygdens ytelser. Pensjonsordningens ytelser defineres som differansen mellom en bestemt total prosent av pensjonsgrunnlaget og *antatte* folketrygdytelser til enhver tid.

Som ved bruttoordninger vil det nødvendigvis oppstå avvik mellom antatte og faktiske folketrygdytelser. I realiteten er det differansen mellom ytelsene som er sikret, ikke det samlede pensjonsnivå. For å oppnå sikring av bruttogarantien må pensjonen fra pensjonsordningen økes hvis faktiske folketrygdytelser blir lavere enn antatt, og settes ned dersom faktiske folketrygdytelser blir større enn antatt. Dersom folketrygdens ytelser blir større enn antatt skal kontantverdien av for meget sikret pensjon, godskrives pensjonsordningens premiefond. Eventuell manglende dekning kan ikke dekkes av livsforsikringsselskapet da selskapet bare har anledning til å utbetale den pensjon som er forsikringsteknisk dekket. Det må derfor foreligge en «garanti» fra arbeidsgiver for at pensjonsordningens medlemmer skal bli sikret pensjonsplanens totale pensjonsnivå. Denne «garantien» innebærer at det må innbetales en engangspremie for manglende ytelser, enten fra arbeidsgiver direkte eller ved å belaste ordningens premiefond.

6.2 Nærmere om sikring av bruttogarantien

En bruttoordning innebærer at pensjonsinnretningen er forpliktet til å dekke opp manglende folketrygdytelser dersom disse blir lavere enn forutsatt.

Det antas at det ved bruk av en differanseordning, kombinert med at det i tillegg foretas dekning med engangspremie for ytelser som ikke er forsikringsteknisk dekket gjennom innbetalingene i premiebetalingstiden, vil være mulig å sikre bruttogarantien på en måte som er tilfredsstillende i forhold til Overføringsavtalens (og tariffavtalens) krav. Private livsforsikringsselskaper (utenom KLP) må benytte differanseordninger, og fastsette premien på grunnlag av antatte ytelser fra folketrygden.

Etter Kredittilsynets oppfatning kan bruttogarantien i dag ikke forsikres i andre livsforsikringsselskaper enn KLP. Årsaken til at KLP kan forsikre bruttogarantien er blant annet at dette er et gjensidig forsikringsselskap der det i

vedtektene er bestemt at det kan innkalles ytterligere premie. KLP kan foreta en etterutligning på forsikringstakerne ved årets slutt for å dekke manglende premie som skyldes at grunnbeløpet i folketrygden og pensjonsgrunnlaget til medlemmene har utviklet seg annerledes enn det som er lagt til grunn i den beregnede forskuddspremie.

En annen medvirkende årsak til at KLP kan forsikre bruttogarantien er at selskapet har felles solidariske pensjonsordninger for de kommuner og kommunale foretak som er forsikringstakere, og hvor det benyttes et solidarisk premiesystem hvor den enkelte forsikringstaker betaler en andel av den samlede premie til fellesordningen basert på sine medlemmers andel av det samlede pensjonsgrunnlag. Den enkelte forsikringstaker betaler m.a.o. ikke til enhver tid en forsikringsteknisk korrekt premie basert på sin andel av en felles pensjonsordning. KLPs premieberegningssystem er på dette punkt basert på at selskapet har fått dispensasjon fra reglene om premieberegning i forsikringsvirksomhetsloven § 7–6 (jfr. § 7–5 som fastsetter at et forsikringsselskap skal fordele sine kostnader og inntekter mv. på en rimelig måte mellom forsikringsbransjer, forsikringskontrakter og forsikrede).

7 Sikring av G–regulering for løpende pensjoner og oppsatte rettigheter

Ved fratreden fra en kommunal pensjonsordning uten rett til straks begynnende pensjon, får fratrådte ikke utstedt en fripolise basert på oppsamlet premiereserve slik som i private pensjonsordninger. De fratrådte får en oppsatt pensjonsrettighet som ikke er å anse som en individuell kontrakt. For øvrig nevnes at pensjonsplanens bestemmelser om minste samlede tjenestetid (3 år) for rett til oppsatte rettigheter, fører til at det er uvisst om alle de oppsatte pensjonsrettighetene vil komme til utbetaling.

Arbeidsgiver anses å ha krav på alt det overskudd som i samsvar med det såkalte bidragsprinsippet skal tilordnes pensjonsordningen, jfr. forsikringsvirksomhetsloven § 8–1. Dette omfatter således også det overskudd som genereres av oppsatte rettigheter for fratrådte arbeidstakere. Overskuddet skal tilføres arbeidsgivers premiefond. Arbeidsgivers rett til overskudd på fratrådtes rettigheter har sammenheng med at arbeidsgiver tar ansvar for disse rettighetene og inkluderer dem i pensjonsordningen. Etter Kredittilsynets vurdering må fratrådte arbeidstakere med oppsatte rettigheter være å anse som en del av bestanden av aktive medlemmer og ikke som fripoliseinnehavere, og derved håndteres på samme måte som aktive i de fleste sammenhenger.

I henhold til Overføringsavtalen (og tariffavtalen) skal oppsatte og løpende ytelser sikres en regulering i takt med folketrygdens grunnbeløp. Kredittilsynet er av den oppfatning at det i private livsforsikringsselskaper (utenom KLP) ikke er mulig å sikre G–reguleringen på annen måte enn ved innbetaling av en engangspremie for reguleringen på det tidspunktet reguleringen foretas. Engangspremien vil være en tilleggspremie i forhold til årets ordinære premie. Slik dekning av G–regulering innebærer i praksis at det må innbetales en tilleggspremie en gang hvert år med virkning fra reguleringstidspunktet, som normalt er 1. mai. Tilleggspremien må dekkes av arbeidsgiver ved direkte inn-

betaling eller ved å belaste pensjonsordningens premiefond. Det vil på denne måten være mulig å sikre regulering av løpende pensjoner og oppsatte rettigheter såframt forsikringstakers virksomhet ikke er opphørt på det tidspunkt reguleringen finner sted. Kravet om dekning av slik tilleggspremie må etter Kredittilsynets oppfatning inngå i forsikringsavtalen slik at arbeidsgiver forplikter seg overfor livsforsikringsselskapet til å finansiere reguleringen.

Et mulig praktisk problem kan oppstå ved flytting, dersom arbeidsgiver har flyttet aktive og uføre til en annen pensjonsinnretning, og der pensjonister og fratrådte er igjen i den opprinnelige pensjonsinnretningen. Forsikringsvirksomhetsloven med forskrifter vil etter vår vurdering ikke være til hinder for at det som vilkår for tilslutning til Overføringsavtalen kreves at arbeidsgiver fortsatt tar ansvar for at G–reguleringen opprettholdes for de gjenværende pensjonister og for innehavere av oppsatte rettigheter. Dersom overskuddsdannelsen i de grupper som ikke er flyttet, er større enn det som er nødvendig for å sikre deres G–regulering, bør det overskytende kunne overføres til pensjonsordningen i den nye pensjonsinnretningen.

Kredittilsynet vil presisere at det ikke vil være mulig for andre livsforsikringsselskaper enn KLP innenfor gjeldende regler i forsikringsvirksomhetsloven å sikre G–regulering av løpende pensjoner og oppsatte rettigheter før reguleringstillegget er gitt. Dette gjelder også reguleringstillegg som Overføringsavtalen forutsetter skal innvilges også etter at et kommunalt foretak har gått til opphør.

Bakgrunnen for at private livsforsikringsselskaper ikke kan sikre G–reguleringen før reguleringen har funnet sted, er hovedsakelig den samme som bakgrunnen for at disse selskaper ikke kan forsikre en bruttogaranti før pensjonstilfellet inntreffer. Det er hovedsakelig forsikringsvirksomhetsloven § 7–6, jfr. § 7–5, som er til hinder for at det kan opprettes en ordning i private livsforsikringsselskaper hvor en gruppe av forsikringstakere er kollektivt ansvarlig for finansiering av regulering av oppsatte og løpende pensjoner for forsikrede uavhengig av blant annet om den enkelte forsikringstakers virksomhet er opphørt på det tidspunkt reguleringen skal finne sted eller ikke. KLP har de dispensasjoner som er nødvendige for å kunne sikre regulering framover i tid av oppsatte og løpende pensjoner for kommunale foretak etter at foretaket har gått til opphør. Det vises igjen til at KLP er organisert som et gjensidig forsikringsselskap og har en vedtektsfestet adgang til etterutligning.

8 Særskilte pensjonsrettigheter i kommunale pensjonsordninger

Enkelte pensjonsrettigheter er det etter Kredittilsynets vurdering komplisert eller umulig å forsikre. Vi vil i det etterfølgende gi en kortfattet omtale av de vesentligste av disse. Av rettigheter som *ikke* er omtalt nedenfor, kan nevnes rett til bruttopensjon i den måned forsikringstilfellet inntreffer, fordi folketrygdens ytelser først begynner å løpe en måned senere. Videre nevnes uførepensjonsrettigheter dersom pensjonsordningens uføregrad er høyere enn folketrygdens.

8.1 Uførepensjon ved lav uføregrad

I folketrygden ytes uførepensjon dersom uføregraden er minst 50 prosent. Hovedregelen ved fastsettelse av uførepensjon i kommunale pensjonsordninger er at folketrygdens uføregrad skal benyttes dersom det er tilstått uførepensjon fra folketrygden. I kommunale pensjonsordninger skal imidlertid uførepensjon tilstås også når uføregraden er lavere enn 50 prosent. Dersom pensjonsordningen fastsetter en uføregrad lavere enn 50 prosent, skal pensjonsordningen sikre bruttonivå for pensjonisten. Det er vanskelig å gjøre antakelse på forhånd om hyppigheten av slike tilfeller og hvordan uføregraden fordeler seg blant de forsikrede. Etter Kredittilsynets vurdering synes det mest hensiktsmessig at ytelsen forsikres ved at det når forsikringstilfellet inntreffer innbetales en engangspremie for den del av uførepensjonen som ikke er sikret gjennom ordinær premiebetaling.

8.2 Barnepensjon etter fylte 18 år

Barnepensjon ytes som hovedregel fram til barnet fyller 18 år. Det er imidlertid adgang til å tilstå barnepensjon mellom 18 og 21 år utfra en vurdering i det enkelte tilfelle. Tilståelse av slik utvidet barnepensjon er basert på bevilgning utfra skjønnsmessige vurderinger. Ytelsen kunne eventuelt sikres ved at samtlige medlemmer ble belastet for premie som om barnepensjonen løper ubetinget til barnet fylte 21 år. Midler som ikke kommer til utbetaling måtte i så fall godskrives pensjonsordningens premiefond. Ytelsen bør etter Kredittilsynet vurdering sikres ved en engangspremie for det enkelte tilfelle på tilståelsestidspunktet.

8.3 Ektefellepensjon uten ervervsprøving

Hovedregelen for ektefellepensjon er at det skal gjøres fradrag etter nærmere regler for den etterlattes forventede ervervsinntekt, såkalt ervervsprøving. Kredittilsynet legger til grunn at premien for etterlattepensjon skal fastsettes ut fra forutsetningen om at ytelsene fra den kommunale tjenestepensjonsordningen ikke blir redusert pga. ervervsprøving pga. parallell reduksjon av brutto tjenestepensjon og folketrygdpensjonen. Når fradragsbeløpet pga. ervervsprøving får virkning for den kommunale pensjon, må det foretas godskriving av det beløpet pensjonen blir redusert med.

For enker etter medlemmer innmeldt i pensjonsordningen før 1. oktober 1976 skal det imidlertid ikke gjøres fradrag for forventet inntekt i enkepensjonen (såkalte «gullenker»). Pensjonsordningen skal i slike tilfeller sikre bruttoytelser for enkepensjonisten. Det vil være kurant å anslå størrelsen av den bruttoytelsen pensjonsordningen skal dekke, men det vil være vanskelig å gi et signifikant anslag på hyppigheten av slike tilfeller og hvor mye større enn normalt forpliktelsene blir pga. at folketrygdytelsen, og ikke tjenestepensjonen, blir ervervsprøvet. Kredittilsynet legger til grunn at tilleggsytelsen ut over ordinært beregnet pensjon bare kan sikres ved en engangspremie for den del av ytelsen som ikke er dekket ved årlig premie når forsikringstilfellet inntreffer.

9 Opphør av arbeidsgivers virksomhet

Som tidligere nevnt foreligger et betydelig problem i forhold til oppfyllelse av krav til sikring av ytelsene i de tilfeller hvor et kommunalt foretaks virksomhet er opphørt. Dette gjelder i første rekke krav knyttet til pensjonsalderbestemmelsene, bruttogarantien og krav om G–regulering av løpende ytelser og oppsatte rettigheter. Ved opphør av et kommunalt foretak må opptjente rettigheter både for aktive og fratrådte arbeidstakere sikres ved at det utstedes en fripolise for den enkelte. Fripoliser er som tidligere nevnt individuelle kontrakter. Også for pensjonistene må det utstedes individuelle kontrakter.

Kredittilsynet kan som nevnt ikke se at varig G–regulering av løpende ytelser og oppsatte rettigheter kan sikres etter opphør av foretaket, for andre kommunale foretak enn de som har sin pensjonsordning i fellesordningene i KLP. Vi vil i denne forbindelse presisere at varig G–regulering heller ikke vil kunne sikres for kommunale foretak som har etablert egen pensjonskasse og som opphører.

Forsikringsvirksomhetsloven med tilhørende forskrifter er til hinder for at den del av G–reguleringen som ikke kan dekkes av overskudd på den enkelte fripolise i slike tilfeller skal finansieres av den øvrige bestanden. Det vises i denne forbindelse til forsikringsvirksomhetsloven § 7–5, jfr. § 7-6.

Videre kan det også reises spørsmål om anvendelsen av eventuelle overskytende overskuddsmidler dersom midlene er mer en tilstrekkelige til å dekke G–reguleringen. Etter Kredittilsynets vurdering må overskytende midler tilfalle fripoliseinnehaveren til ytterligere oppskriving av rettighetene. Disse vil da i år med høy avkastning sikres en høyere regulering enn G–regulering.

10 Sammendrag

Etter Kredittilsynets vurdering er det for *kommunale foretak ikke* mulig å oppfylle Overføringsavtalens krav (slik avtalen er utformet i dag) etter at foretaket er opphørt når foretaket har forsikring i et livsforsikringsselskap (utenom KLP) eller i egen pensjonskasse. De individuelle pensjonsavtalene til arbeidstakere, fratrådte og pensjonister, tilfredsstiller ikke kravene til fortsatt tilslutning til Overføringsavtalen når et foretak ikke lenger eksisterer.

Kredittilsynet vil avslutningsvis nevne at det er mulig å etablere *kommunale pensjonsordninger* for kommuner/fylkeskommuner i private livsforsikringsselskap som tilfredsstiller Overføringsavtalens (og tariffavtalens) krav. Pensjonsordningene må i såfall baseres på de prinsipper som det er redegjort for i dette brev.

Med hilsen

Sven–Henning Kjelsrud e.f.

Trond Brun-Gulbrandsen

Vedlegg 8

Brev fra Statens Pensjonskasse til Kommunal- og regionaldepartementet av 24.11.1999

Krav for tilslutning til overføringsavtalen - forholdet til kommunale garantier

I brev 14. februar 1997 reiste Statens Pensjonskasse en del spørsmål overfor Kredittilsynet i tilknytning til overføringsavtaler inngått i medhold av lov 28. Juli 1949 nr 26 om Statens Pensjonskasse. I tillegg til medlemmer av SPK omfatter avtalene arbeidstakere i det kommunale hovedtariffområdet. Vi vedlegger en kopi av standardavtalen med kommentarer. Den er forøvrig gjengitt i NOU 1995: 29 Samordning av pensjons- og trygdeytelser på s. 141 flg.

Pensjonsloven § 46 bestemmer at Statens Pensjonskasse med departementets samtykke (AAD) kan treffe overenskomst med en annen pensjonsinnretning eller en kommune om overføring av medlemmer og pensjonister. I medhold av avtalens § 1 og kommentarene til denne har Statens Pensjonskasse en koordinerende rolle i avtalesystemet. Vi henvender oss på denne bakgrunn til Kommunal- og regiondepartementet om saken, jf brevet av 14. februar 1997.

1 Kommuners adgang til å inngå avtale om overføring av pensjonsrettigheter

I sitt svar 16. desember 1998 gjør Kredittilsynet rede for en del forskjeller mellom offentlige og private tjenestepensjonsordninger, men avgrenser seg mot et forhold som var nevnt i brevet av 14. februar 1997. Det gjelder spørsmålet om i hvilken utstrekning kommuner og fylkeskommuner i forhold til kommunelovens regler, ved å inngå som part i overføringsavtalen, har adgang til å forplikte seg til å oppfylle pensjonsforpliktelsene under avtalen, for

a) egne arbeidstakere, og
b) for arbeidstakere i andre virksomheter som er eiet av kommunen (foretak), og om eierformen kan være av betydning ved denne vurderingen.

(I dag er det i denne gruppen bare ett kirkelig fellesråd (Harstad) som er omfattet av overføringsavtalen med kommunen som part. Vi har lagt til grunn at situsasjonen for fellesrådene er noe spesiell, jf kirkeloven § 15.)

Vi ville sette pris på å få Kommunaldepartementets vurdering av disse forhold.

2 Formkrav

Av hensyn til sikring av rettighetene under avtalen, ville vi også sette pris på om det ble redegjort for formkravene til slike avtaleinngåelser eller garantistillelser etter kommuneloven.

3 Nærmere redegjørelse for saken

I sitt brev har Kredittilsynet redegjort for i hvilken utstrekning pensjonsrettigheter under overføringsavtalen er *forsikringsbare*.

Kredittilsynet går inn på flere elementer i pensjonsplanen som må dekkes særskilt, blant annet merutgifter knyttet til fratredelse før aldersgrensen, som i alminnelighet er 70 år.

Mens SPK og kommunale pensjonsordninger anser pensjonen for å være fullt ut finansiert på det tidspunkt en arbeidstaker fratrer med AFP, vil en privat pensjonsordning i alminnelighet forutsette fortsatt premiebetaling for AFP-pensjonisten til fylte 67 år.

Det kan for å få forståelse av systemet være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i beskrivelsen av *differanseordninger* under punkt 6.1 i brevet. De offentlige pensjonsordninger gir en bruttogaranti om et samlet nivå på folketrygdpensjon og tjenestepensjon. Størrelsen på tjenestepensjonen varierer med den folketrygdpensjon det kan gjøres samordningsfradrag for. Fradraget varierer med den folketrygdpensjon medlemmet av tjenestepensjonsordningen har tjent opp. Det er en særlig risiko knyttet til muligheten for regelendringer i folketrygden. Denne risiko blir ikke omtalt spesielt.

Kredittilsynet gir uttrykk for at fratrådte arbeidstakere med oppsatte rettigheter under overføringsavtalen må være å anse som en del av bestanden av aktive medlemmer og ikke som fripoliseinnehavere. Dette markerer et vesentlig skille mellom private og offentlige tjenestepensjonsordninger.

Et vesentlig ansvar for kommuner med privat pensjonsforsikring vil gjelde reguleringen av løpende pensjoner og oppsatte pensjonsrettigheter. Disse skal reguleres i takt med folketrygdens grunnbeløp. Kredittilsynet gir uttrykk for at det vil være mulig å sikre regulering av løpende pensjoner og oppsatte rettigheter gjennom innbetaling av en tilleggspremie hver gang regulering skjer, såfremt forsikringstaker virksomhet ikke er opphørt på det tidspunkt reguleringen finner sted.

> «Kravet om dekning av slik tilleggspremie må etter Kredittilsynets oppfatning inngå i forsikringsavtalen slik at arbeidsgiver forplikter seg overfor livsforsikringsselskapet til å finansiere reguleringen.»

For kommunen vil dette være en forpliktelse som ikke er tidsbegrenset, og som etter en oppsigelse av overføringsavtalen vil fortsette å løpe avhengig av forsikredes og etterlattes gjenværende levealder. Det vil i praksis kunne si i inntil 100 år, mens den vesentlige del av forpliktelsen er oppfylt etter 50 år.

Under punkt 8 redegjør Kredittilsynet for noen deler av pensjonsforsikringen som ikke er en del av de rettigheter som er forsikringsbare under en privat kollektiv pensjonsordning, og som avtaleparten derfor hefter for frem til et forsikringstilfelle inntrer og engangspremie kan betales.

Under punkt 10 i sitt brev sier Kredittilsynet at:

> «Kredittilsynet vil avslutningsvis nevne at det er mulig å etablere kommunale pensjonsordninger for kommuner/fylkeskommuner i private livsforsikringsselskap som tilfredsstiller Overføringsavtalens (og tariffavtalens) krav. Pensjonsordningene må i såfall baseres på de prinsipper som det er redegjort for i dette brev.»

Dette vil kunne oppfattes som et signal om at det for andre forsikringsselskaper vil være mulig å få tillatelse til å organisere en pensjonsordning på samme måte som KLP forsikring har organisert Felles kommunal pensjonsordning. Statens Pensjonskasse vil uavhengig av Kommunal og regiondepartementets behandlig av saken vurdere om det på dette grunnlag for å kunne bli tilsluttet overføringsavtalesystemet bør bli stilt krav overfor forsikringsselskapene om at de etablerer slike pensjonsordninger.

4 Oppfølging

Vi har i dette brev ikke gjort noen uttømmende redegjørelse for saken, men står gjerne til disposisjon hvis det skulle være ytterligere spørsmål.

Gjenpart av dette brev er sendt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kredittilsynet, Konkurransetilsynet, Kommunenes Sentralforbund og partene under overføringsavtalen.

Med hilsen

Alf J Raaum Ole Chr. Moen

Vedlegg 9

Svarbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Statens Pensjonskasse av 24.11.1999

Krav for tilslutning til overføringsavtalen – forholdet til kommunale garantier

Viser til brev den 29.01.1999, og beklager den lange saksbehandlingstiden.

Spørsmålet i denne saken er i hvilken utstrekning kommuner og fylkeskommuner i forhold til kommunelovens regler, ved å inngå som part i overføringsavtalen, har adgang til å forplikte seg til å oppfylle pensjonsforpliktelsene under avtalen, for

1. egne ansatte
2. for arbeidstakere i andre virksomheter som er eiet av kommunene, og om eierfomen har betydning.

Kommunal- og regionaldepartementet har vært i kontakt med Oluf Skarpnes, som er engasjert av Statens Pensjonskasse til å skrive en betenkning omkring de samme spørsmål som departementet er blitt stilt. Betenkningen ventes etter det vi forstår utpå nyåret.

Departementet ønsker av den grunn ikke å gi noen uttømmende utredning omkring de spørsmålene som er stilt i brevet. Vi vil likevel komme med enkelte vurderinger.

Kommuneloven § 51 nr. 1 om kommunale garantiforpliktelser lyder som følger:

> «En kommune eller fylkeskommune kan stille garanti for andres økonomiske forpliktelser når det foreligger en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse, eller er bestemt i lov eller i stortingsbeslutning.
>
> Det kan ikke stilles garanti for økonomiske forpliktelser som er knyttet til utøvelsen av næringsvirksomhet.»

Kommuner står i utgangspunktet fritt til å utføre de økonomiske disposisjoner de selv måtte ønske, dersom annet ikke følger av lov. Kommuneloven § 51 nr. 1 setter begrensninger i kommuners adgang til å stille tredjemannsgarantier, jf. uttrykket *«andres»* i bestemmelsens første punktum. Det betyr at begrensningene som framkommer av kommuneloven § 51 nr. 1 ikke kommer til anvendelse når kommunen forplikter seg på vegne av den virksomhet som er en del av kommunen som eget rettssubjekt. Dette gjelder all kommunal virksomhet, enten den er organisert som en kommunal etat eller en kommunal bedrift jf. kommuneloven § 11 (fra 01.01.2000 kap 11 i kommuneloven om kommunale foretak).

Virksomhet som kommunen organiserer i egne rettssubjekter, slik som kommunale aksjeselskaper, stiftelser og interkommunale selskaper organisert etter lov av 29.01.99 nr. 6 (ikraft 01.01.2000), vil være å betrakte som «andre» i lovens forstand. I disse tilfellene betyr det at vilkårene i § 51 nr. 1 må være oppfylt før det kan stilles en tredjemannsgaranti.

Vilkåret er for det første at selskapet eller stiftelsen ikke driver *«næringsvirksomhet»*, jf § 51 nr. 1 annet ledd. I Kommuneloven med kommentarer 2.

utg. 1997 side 364 uttales følgende om kravet til «utøvelse av næringsvirksomhet»:

> «Det man imidlertid først og fremst sikter til, er bedriftsetableringer, når bedriften har et forretningsmessig formål med sikte på økonomisk gevinst.»

Det heter videre i Ot.prp. nr. 42 (1991-92) side 296 at:

> «Dette medfører at det for eksempel ikke kan garanteres for lån til en privat bedrift, når bedriften har et forretningsmessig formål med sikte på økonomisk gevinst...».

Viser også til departementets rundskriv H-10/93, se særlig merknadene på side 7 (følger vedlagt).

Det er videre et krav at virksomheten har en *«særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse»*, for at det skal kunne stilles en kommunal garanti. Dersom det følger av lov eller stortingsbeslutning at kommunen skal stille garanti for virksomheten, regnes det som en presumpsjon på at det foreligger en kommunal interesse, jf. § 51. nr. 1 første punktum. Ut over dette sikter bestemmelsen på å fange opp de tilfellene der virksomheten er en kommunal eller fylkeskommunal primæroppgave. I Kommuneloven med kommentarer side 361 står det følgende:

> «Det man her har i tankene, er garantier for lån til virksomhet i de tilfeller andre enn kommunen står som eiere av en institusjon eller tiltak, og vedkommende virksomhet i og for seg godt kunne vært drevet av kommunen/fylkeskommunen selv, så som idrettsanlegg, aldershjem, barnehager og lignende».

Begrepet kommunal interesse indikerer også at hovedtyngden av brukerne av de tjenestene det garanteres for må bo i kommunen eller i vedkommende fylke.

Oppsummert betyr dette at kommuneloven ikke begrenser kommunens adgang til å garantere for den virksomhet som er en del av kommunen som eget rettssubjekt. Derimot når det gjelder virksomhet som er skilt ut i et eget rettssubjekt kan kommunen kun garantere ovenfor denne virksomheten der virksomheten ikke driver næringsvirksomhet, og virksomheten har en særlig kommunal interesse.

Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantistillelser setter formkrav til garantier kommuner stiller ovenfor andre rettssubjekter. Forskriftens § 5 setter krav om simpel kausjon og § 6 setter krav til garantiforpliktelsens tidsavgrensning.

Med hilsen
Christine Hjortland e.f.
Lasse Jensen
avdelingsdirektør førstekonsulent
Kopi: Oluf Skarpnes
Kommuneforbundet
Advokat Atle Sønsteli Johansen
Norges Forsikringsforbund

Vedlegg: Rundskriv H-10/93 om kommunale og fylkeskommunale garantistillelser

Vedlegg 10

Ordforklaringer

Av rådgiver Bernhard A. Caspari

AFP-tillegg	Beløp som ytes i tillegg til den beregnede AFP pensjonen
Aktuariell beregning	Forsikringsmatematiske beregningsmodeller.
Aldersgrense	Tidspunkt da ansettelsesforholdet opphører uten oppsigelsesvern, vanligvis kombinert med pensjonsrett. Hovedregelen er 70 år.
Alderspensjon	Pensjon som kan tas ut ved oppnådd (pensjons-)alder, vanligvis 67 år.
Arbeidsgiverandel	Arbeidsgivers premie til pensjonsordningen. Fastsettes aktuarielt for hver enkelt arbeidsgiver.
Arbeidsuførhet	Redusert evne til inntektsbringende arbeid.
Avgangsfrekvens	Hyppighet vedrørende avgang fra medlemsberettiget stilling på grunn av pensjonsinntreden eller død.
Avkorting	Reduksjon av ytelser. Ved beregning av pensjonsytelser når ulike inntekter/ytelser veies mot hverandre. Uttrykket brukes også hvis fulle pensjonsytelser i en foretakspensjonsordning reduseres på grunn av kortere opptjeningstid enn 30 år.
Avtalebaserte ordninger	Pensjonsordninger som er avtalt mellom virksomheter og livsforsikringsselskaper.
Avtalefestet pensjon (AFP)	Førtidspensjonssordning inngått ved tariffavtale.
Barnetillegg/ barnepensjon	Tilleggspensjon i kollektive livsforsikringsformer som ytes dersom medlemmet etterlater seg barn. Ytelsen løper så lenge barnet er under en viss alder. Lov om folketrygd 28. februar 1997 nr. 19 (Folketrygdloven (ftr.)) definerer »barn» til 18 år, jf. § 1-6. I tjenestepensjonssammenheng kan barnetillegg/- pensjon etter søknad ytes frem til fylte 20 eller 21 år.
Behovsprøving	Pensjonen beregnes i forhold til egen, eventuelt ektefelle/samboer/partners arbeidsinntekt.

Beregningsgrunnlag	Det forsikringstekniske beregningsgrunnlaget for pensjonsordningen. Basis er grunnlagsrenten, sannsynligheten for død og uførhet, samt antagelser om fremtidige omkostninger. I offentlige tjenestepensjonsordninger er hovedelementet lønn på sluttidspunktet, tjenestetid og deltidsprosent.
Besteårsregelen	Beregningsregel i folketrygden som innebærer at tilleggspensjonen beregnes på grunnlag av et sluttpoengtall basert på de 20 beste årene for opptjening av poeng, eller et gjennomsnitt av alle år dersom det er færre enn 20 poengår.
Bruttoordning/bruttopensjon	Pensjonsordninger hvor ytelsene sammen med folketrygdens ytelser er garantert å skulle gi et visst pensjonsnivå.
Deltidsprosent	Stillingsstørrelse i prosent eventuelt i antall dager av 100 % stilling.
Dobbeltavkortningsregel	En ekstraordinær reduksjon av samordningsfradraget når pensjonsgrad eller tjenestetid er redusert i to samordningspliktige ytelser.
Dødlighetsarv	Innebærer at innbetalte midler samt avkastning på disse, tilfaller pensjonsordningen og ikke medlemmets dødsbo ved medlemmets død.
Egenpensjon	Pensjon som beregnes/utbetales på bakgrunn av egen opptjening, konferer pensjon utledet fra andre, f.eks. etterlattepensjon.
Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES)	Skattestimulert individuell sparing til alderdom med forsikringselement. EPES kan omfatte egen alderspensjon, egen uførepensjon og etterlattepensjon til ektefelle/samboer og barn eller andre livsarvinger. Kan også avtales premiefritak ved uførhet. Forsikringen må være tegnet i samsvar med regler gitt i kgl. res. 4. desember 92. Ytelsene beregnes forsikringsteknisk etter en fast plan i forhold til de beløpene som er innbetalt. EPES ble avløst av IPA (se dette) i 1997.
Engangspremie	Premie for en forsikring hvor innbetalingen foretas med et engangsbeløp.
Engangsutløsning	Pensjonen utbetales som et engangsbeløp i motsetning til periodisk utbetaling.

Etterlattepensjon	Pensjon som utbetales til ektefelle/registrert partner når et medlem/fratrådt medlem dør. (Samboere kan tilstås etterlattepensjon etter folketrygdens regler, jf. folketrygdloven § 1-5, tredje ledd eller lov om foretakspensjon § 1-2 litra f.
Faktisk tjenestetid	Den tiden man reelt har vært tilsatt i medlemsberettiget stilling.
Fiktivfordelsregelen	Beregning av samordningsfradraget for tilleggspensjon når den pensjonsgivende inntekten i folketrygden har vært større enn den pensjonsgivende inntekten i tjenestepensjonsordningen, jf. samordningsloven 6. juli 1957 nr. 26 § 23 nr. 2 første ledd.
Fiktiv tjenestetid	Den tjenestetid man kunne oppnådd ved å stå i stilling frem til aldersgrensen.
Fleksibelt pensjonsnivå	Muligheten til å ta ut pensjon på ulike aldersnivåer.
Flytteforskriften	Forskrift 27. november 1991 nr. 757 om rett til overføring av oppsamlede midler knyttet til kollektiv eller individuell livs- eller pensjonsforsikring.
Folketrygdberegnet AFP	Omfatter gruppen 62 – 65 år. Beregnes etter reglene om uførepensjon i folketrygden. I tillegg ytes et AFP-tillegg.
Folketrygdens grunnbeløp (G)	Det til en hver tid gjeldende grunnbeløp i folketrygden. Reguleres vanligvis hver første mai. 1G utgjør per 1. mai 2000 kr. 49 090.
Fondsavkastning	Avkastning/inntekt på fondene.
Fondsoppbygging	Virksomhetens innbetaling til pensjonsordningen, plassert i fond.
Foretak	Aksjeselskap, allmenaksjeselskap, ansvarlig selskap, enkeltmannsforetak og ethvert annet rettssubjekt som har arbeidstaker i sin tjeneste.
Foretakspensjon	Betegnelse på privat tjenestepensjonsordning etter skatteloven. Undergitt lov 24. mars 2000 om foretakspensjon.
Forholdsmessighetsprinsippet	Bestemte krav om rimelige forhold mellom samlede pensjonsytelser som de enkelte medlemmer sikres. Anvendes i pensjonsordninger der det kreves inntektsfradrag for premien. Ut fra forholdsmessighetsprinsip-

	pet skal pensjonsplanen være lik for alle medlemmene og de samlede pensjonsytelser fra pensjonsordninger og folketrygden skal ikke utgjøre en større prosentdel av lønnen for medlemmer med høyere lønn enn for medlemmer med lavere lønn.
Forsikrede	Pensjonsordningens medlemmer, deres ektefelle/samboer/registrert partner og barn når disse mottar pensjon etter lov eller regelverk.
Forsikringsbestand	Et livsforsikringsselskap eller en pensjonskasses bestand av løpende forsikringer.
Forsikringsbevis	Skriftlig dokumentasjon på forsikringsavtalen, tidligere kalt polise.
Forsikringstaker	Den som har tegnet forsikring i et forsikringsselskap, det vil si foretaket i forbindelse med foretakspensjon.
Forsikringsteknisk	En verdi sies å være forsikringsteknisk eller aktuariell når beregningen bygger på vurderinger av risiki av forskjellige slag (sannsynlighetsfordelinger).
Fortsettelsesforsikring	Ved utmelding av kollektiv forsikring f.eks. foretakspensjonsordning, av annen grunn enn alder, skal det enkelte medlem ha tilbud om å opprettholde sin forsikring på individuell basis i form av en fortsettelsesforsikring. Retten følger av lov om forsikringsavtaler.
Fripolise	Rett til en fullt betalt forsikring, f.eks. pensjon fra en tidligere pensjonsordning.
Fripoliseregister	Register nevnt i lov 24. mars 2000 nr. 16.
Full opptjening	En pensjonsordnings krav til minste tjenestetid for å kunne oppnå fulle ytelser. Folketrygden har krav om 40 års opptjening, mens de fleste tjenestepensjonsordningene har krav om 30 års opptjening i full stilling.
Førtidspensjon	Alderspensjon som kommer til utbetaling før ordinær alderspensjon eller AFP.
G (forkortet)	Se »folketrygdens grunnbeløp».
Gavepensjon	Løpende utbetaling »over driften» fra arbeidsgivere til arbeidstakere.
Gjennomsnittlig pensjoneringsalder	Gjennomsnittsalder for overgang til alders- eller uførepensjon.

Grunnlagsrente	Rentesats som inngår i det forsikringstekniske beregningsgrunnlaget. Forsikringstakeren er garantert grunnlagsrente som minimumsforrentning i hele forsikringstiden. Høyest tillatte grunnlagsrente fastsettes av Finansdepartementet i samråd med Kredittilsynet.
Grunnpensjon	Utgjør 1 G = kr 49 090 (per 1. mai 2000) for enslige og $^{3}_{4}$ G det vil si kr 36 818,- for gifte / samboende / partnere.
Gruppelivsforsikring	En dødsrisikoforsikring tegnet på en bestemt gruppe hvor ytelsen utbetales som et skattefritt beløp ved medlemmets død.
Individuell garanti	Garanti for medlemmer med 30 års opptjening i tjenestepensjonsordningen, men mindre enn 40 poengår i folketrygden, og dermed ikke får full tilleggspensjon fra folketrygden.
Individuell pensjonsavtale (IPA)	Avtale om pensjonssparing eller pensjonsforsikring i bank, forsikringsselskap eller verdipapirfond etter nærmere regler i forskrift av 25. september 1997 nr. 1023 om Individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven
Individuell pensjonsforsikring	Individuell pensjonsavtale hvor selskapet skal utbetale beløp fra en avtalt pensjonsalder, og som opphører når rettighetshaver når avtalt opphørsalder eller dør. Kan omfatte alders-, uføre-, ektefelle- og barnepensjon.
Innskuddsbasert tjenestepensjonsordning	En ordning der arbeidsgiver tilfører hvert medlems pensjonskonto innskudd av nærmere angitt størrelse. Arbeidsgivers pensjonsforpliktelse oppfylles gjennom betaling av innskuddet, og arbeidsgiver garanterer ikke pensjonsforpliktelsen. Innskuddsbaserte kollektive tjenestepensjonsordninger vil på samme måte som ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger være skattefavoriserte etter vedtagelsen av lov om innskuddspensjon.
Innskuddsplan	Den del av regelverket som fastsetter de innskudd foretaket skal foreta for å sikre medlemmene alderspensjon.
Invalidepensjon	Tidligere betegnelse på uførepensjon fra offentlige tjenestepensjonsordninger.

Karenstid	I forsikringsterminologi brukes begrepet ved utsettelse av forsikringens ikrafttreden eller en utsettelse av utbetaling etter at forsikringstilfellet er inntruffet. I pensjonssammenheng betyr karenstid »ventetid» før pensjon kan utbetales eller rettighet er opparbeidet. Som oftest tid fra uførhet inntreffer til uførepensjonen begynner å løpe. F. eks må medlemmet være ansatt i to år før sykdom inntreffer for å være sikret rett til uførepensjon, dersom han led av sykdommen ved tilsettingen.
Knekkpunkt	Inntektsgrense hvor det er overgang fra en kompensasjonsgrad til en lavere kompensasjonsgrad. Knekkpunktet ble opphevet 1. mai 2000 både i kommunal/fylkeskommunal og statlig sektor. I folketrygden er knekkpunktet dog 6 G, (8 G for opptjening før 1992).
Kollektiv forsikring/ pensjonsordning	Forsikring eller pensjon for en gruppe, for eksempel medlemmer av en forening eller ansatte i et foretak.
Kompensasjonsgrad	Størrelse på samlet pensjon i forhold til lønnsinntekt (normalt sluttlønn) som yrkesaktiv. I offentlige pensjonsordninger er kompensasjonsgraden 66 % ved 100 % stilling i 30 år.
Kontantverdi	Nåverdi av en fremtidig ytelse/utbetaling.
Lineær opptjening av pensjon	Innebærer at pensjonsrettigheter skal opptjenes forholdsmessig etter tjenestetid ut fra den til enhver tid gjeldende pensjonsgivende lønn. Dette betyr igjen at det hvert år avsettes til premiereserven et beløp som dekker den pensjonsmessige merforpliktelsen som oppstod det året, Grunnlaget er vanligvis arbeidstakerens faktiske lønn, og det skal ikke tas hensyn til forventet lønnsvekst.
Livrente	Produkt som sikrer terminvis utbetaling av ytelser på grunnlag av premier en forsikringstaker har innbetalt til livsforsikrings-selskapet. Utbetaling kan gjelde et eller flere liv. Arbeidsgivere kan tegne en kollektiv livrenteforsikring for å sikre pensjon for arbeidstakerne eller arbeidstakernes etterlatte. En kollektiv livrenteforsikring vil i praksis benyttes for å gi ytelser ut over det som kan omfattes av en kollektiv tjenestepensjon etter skatteloven, siden kollektive livrenter ikke er bundet opp av særlige aldersgrenser og regler når det gjelder f.eks. ytelsesnivå. Ved en individuell livrenteforsikring utbetaler forsikringsselskapet terminbeløp så lenge en person lever, eller til personen når en bestemt alder.

	Det er ingen begrensninger med hensyn til hvilke pensjonsytelser som kan dekkes og fra hvilken alder ytelsen kan gis. For individuelle livrenter må den avtalte forsikringstiden, dvs tiden fra tegningstidspunktet til den siste avtalte utbetalingstiden, være på minst 12 år regnet fra tegningstidspunktet. Utbetalingsperioden må i disse tilfellene være 6 år eller mer. Det er ulik skattemessig behandling av individuell og kollektiv livrente.
Livsforsikringsselskaper	Forsikringsselskaper som har konsesjon til å tilby livs- og pensjonsforsikringer.
Lovfestede ordninger	Pensjonsordninger som har hjemmel i lov (f. eks lov om Statens Pensjonskasse).
Lønn	Skattepliktig lønnsinntekt og beregnet personinntekt.
Løpende pensjon	Pensjon som er under utbetaling.
Maksimumspunkt	Den delen av pensjonsgrunnlaget man ikke får medregnet ved beregning av pensjon. I offentlige pensjonsordninger og private pensjonsordninger etter skatteloven gjelder dette pensjonsgivende inntekt over 12 G.
Medlemmer	Arbeidsgiver og de arbeidstakere som er tilknyttet en pensjonsordning. Som medlem regnes også alderspensjonist som har sluttet i medlemsberettiget stilling etter oppnådd pensjonsalder, og uførepensjonist som er blitt ufør mens vedkommende var i tjeneste, samt uførepensjonister med oppsatte rettigheter.
Medlemspliktig/ medlemsberettiget stilling	Rett, eventuelt plikt, til medlemskap i en pensjonsordning.
Medregning	Brukes i pensjonsordninger om hel eller delvis medregning av tidligere tjenestetid. Anvendes når en ansatt avslutter sitt arbeidsforhold i et foretak med foretakspensjonsordning og begynner i et annet foretak som har foretakspensjonsordning. Ved medlemstid av en viss varighet har en rett til opptjent pensjon ved skifte av stilling. Den nye arbeidsgiver kan da, om det er nedfelt i pensjonsordningens regelverk, avgjøre at medregning skal praktiseres og godskrive tjenestetid i den nye ordningen basert på verdien av den gamle opptjeningen.
Minstepensjon	Minsteytelse i folketrygden lik grunnpensjon pluss særtillegg.

Nettopensjon	Fastsatt ytelse blir utbetalt fra tjenestepensjonsordningen, uavhengig av utbetaling fra folketrygden og eller andre pensjons-/forsikringsordninger.
Oppsatt livrente	Livrente hvor utbetalingstidspunkt ennå ikke er nådd.
Oppsatt pensjon	En »hvilende» pensjonsrett medlemmet har opptjent ved fratreden fra en medlemsberettiget stilling før pensjonsalder/aldersgrense.
Opptjening/Opptjeningstid	Antall år det er opptjent pensjon for.
Overføringsavtalen	Overføring av pensjonsrettigheter mellom offentlige tjenestepensjonsordninger. Overføringsavtalen innebærer at den samlede pensjon til den enkelte arbeidstaker skal utbetales fra den siste pensjonsordningen som arbeidstakeren var medlem i, som om alt var opptjent i denne pensjonsordningen.
Overskuddsfond	Fond for overskudd på premiereserve knyttet til pensjoner under utbetaling, jf lov om foretakspensjon. Hensikten er å få en mer enhetlig praktisering med hensyn til regulering av pensjoner under utbetaling for å opprettholde pensjonenes kjøpekraft.
Pensjon av statskassen (billighetspensjon)	Pensjon som kan innvilges av statskassen på bakgrunn av bl.a. rimelighetsbetraktninger.
Pensjonist	Mottaker av pensjon fra folketrygden eller andre pensjonsordninger i offentlig eller privat sektor.
Pensjonistavlønning	Spesiell(e) timelønnssats(er) for statspensjonister som har arbeid ved siden av pensjonen.
Pensjonsalder	Den alderen som gir rett til uttak av alderspensjon.
Pensjonsansiennitet	Antall år med pensjonsopptjening.
Pensjonsgivende inntekt	Den delen av inntekten det beregnes pensjon av. Ulike regler for folketrygden og tjenestepensjonsordninger.
Pensjonsgivende lønn	Basis for beregning av pensjon i en foretakspensjonsordning.
Pensjonsgrunnlag	Basis for beregning av pensjon innen offentlige pensjonsordninger. Pensjonsgrunnlaget utgjør summen av pensjonsgivende lønn og pensjonsgivende faste/variable

	tillegg. Begrepet benyttes også i private pensjonsordninger og har tilnærmet samme innhold.
Pensjonsinnskudd/ medlemsinnskudd	Den del av premien til pensjonsordningen som belastes arbeidtakerne. I staten er innskuddet som hovedregel 2 prosent av bruttolønn.
Pensjonskapital	Innskudd foretatt i samsvar med innskuddsplan og med tillegg av tilført avkastning. Pensjonskapital i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse omfatter i tilfelle også andel av tilleggsavsetninger.
Pensjonskapitalbevis	Kontrakt mellom institusjonen og medlem som har trådt ut av en innskuddspensjonsordning som angir medlemmenes rett til opptjent pensjonskapital i henhold til regelverket.
Pensjonsnivå/-dekning	Beskriver pensjonsutbetalingen i forhold til pensjonsgrunnlaget.
Pensjonsordning	Pensjonsordning opprettet i samsvar med lov eller regelverk.
Pensjonsplan/ytelsesplan	Den del av regelverket som fastsetter ytelser til medlemmer ved oppnådd aldersgrense, til medlemmer som helt eller delvis mister ervervsevnen, eller til barn og andre etterlatte ved medlemmets død. Pensjonsnivået er fastsatt på forhånd.
Pensjonspoeng/ poengtall	Benyttes av folketrygden ved fastsetting av pensjon. Poengene beregnes som hovedregel ved først å trekke årets gjennomsnittlige G fra den pensjonsgivende årsinntekt, og deretter dele resten av inntekten på den samme G.
Poengår	Antall år man har opptjent poeng i folketrygden.
Premieinnskudd	Summen av medlemsinnskudd (fra de ansatte)og arbeidsgiverandel.
Premiereserve	Avsetning til dekning av kontraktsmessige forpliktelser overfor de forsikrede, inklusive administrasjonsreserve til dekning av fremtidige kostnader.

Pensjonskasseforskriften	Forskrift 19. februar 1993 nr. 117 om forsikringsvirksomhets-lovens anvendelse på pensjonskasser og pensjonsfond.
Premie	Det forsikringstekniske beregnede beløp som skal innbetales til dekning av avtalte ytelser..
Private pensjonskasser	Selvstendige juridiske enheter som skal ivareta arbeidsgivers og arbeidstakers interesser i pensjonsforhold. Er hjemlet i en egen Pensjonskasseforskrift. Se denne.
Privat tjenestepensjons- pensjonsordning	Pensjonsordning som arbeidsgiver i privat sektor kan tegne for sine ansatte, og som gir arbeidsgiver rett til inntektsfradrag for premien etter skatteloven (TPES) § 44, første ledd bokstav a. Pensjonsordningen må være i samsvar med regler gitt i forskrift 28. juni 1968 nr. 3 og forskrift av 27. oktober 1969 nr. 9451. Ordningene kan være etablert i livsforsikringsselskap eller i egen pensjonskasse, og yter alderspensjon og eventuelt etterlattepensjon og uførepensjon.
Regelverksgaranti	Innebærer at tjenestepensjonsordningen kompenserer for en eventuell reduksjon av ytelser fra folketrygden.
Registrert partner	Partner som er registrert i henhold til lov 30. april 1993 nr. 40 om registrert partnerskap (Partnerskapsloven).
Risikopool	System som innebærer ar risikoen blir spredd på alle / flere deltakere ved at det innbetales en premie til et fellesskap (pool)
Samordning	Begrensning av samlet pensjon blant annet for å hindre dobbel pensjonsutbetaling. Begrensningsreglene er gitt i lov om samordning 6. juli 1957, nr. 26.
Sikringsbestemmelsen	Garanti for at en arbeidstaker som fratrer med pensjon etter 1.mai, ikke vil få et lavere pensjonsgrunnlag enn et pensjonsgrunnlag beregnet ut fra vedkommendes lønn i april pluss G reguleringen pr. 1. mai. Innebærer et unntak fra sluttlønnsprinsippet.
Sluttlønnsprinsippet	Tjenestepensjon beregnes som hovedregel på bakgrunn av den lønn man har ved fratreden.

Sluttpoengtall	Gjennomsnittet av de 20 beste poengtall, eller av alle år hvis dette er mindre enn 20 år. Anvendes ved beregning av folketrygdens tilleggspensjon.
Statsgaranti	Staten garanterer for tjenestepensjonsutbetalingene med hjemmel i lov om Statens Pensjonskasse § 1.
Særaldersgrenser	Lavere aldersgrenser for en del yrker der »tjenesten medfører usedvanlige fysiske eller psykiske belastninger». I det offentlige er dette hjemlet i lov om aldersgrenser. I private pensjonsordninger etter skatteloven er dette fastsatt i utfyllende forskrift.
Særtillegg	Tilleggsytelse for dem som ikke har rett til eller som har liten samlet pensjon som er mindre enn minstepensjon. Særtillegget fungerer som en minimums tilleggspensjon for de som ikke har opparbeidet seg tilleggspensjon.
Tariffestede ordninger	Pensjonsordninger som er avtalt i tariffavtaler. (Dette er vanlig innen kommunesektoren).
Tilleggspensjon	Pensjon som kommer i tillegg til minstepensjonen fra folketrygden.
Tjenestepensjon	Pensjon fra pensjonsordninger i arbeidsforhold. Tjenestepensjon i offentlig sektor omfatter pensjoner fra Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse og andre. Tjenestepensjon i privat sektor omfatter pensjon fra Privat tjenestepensjonsordning innenfor og utenfor skatteloven (TPES). Regelverket for TPES erstattes av lov om foretakspensjon.
Tjenestepensjons beregnet AFP	Omfatter aldersgruppen 65 – 67 år i offentlig sektor. Beregnes som en tjenestepensjon.
Tjenestetid	Antall år i medlemsberettiget stilling.
Tjenestetidsbrøk	Brøk som anvendes ved pensjonsberegning. Består av antall år i medlemsberettiget stilling (teller), og antall opptjeningsår, eventuelt framtidige opptjeningsår (nevner).
Trygdeavgift	Avgift som arbeidtakere og næringsdrivende innbetaler til folketrygden.
Trygdetid/botid	Den tid man har opparbeidet seg trygderettigheter gjennom medlemsskap i folketrygden.

Uføregrad	Begrep som brukes i forbindelse med rett til uførepensjon. Graden av uførhet avhenger av hvor mye ervervsevnen er nedsatt.
Uførepensjon	Pensjon innvilget ved skade eller langvarig sykdom
Utbetalingstidspunkt/ pensjoneringstidspunkt	Det tidspunkt medlemmet går av med alderspensjon og får første pensjonsutbetaling.
Yrkesskadeforsikring	Personforsikring som utbetales ved skade/sykdom/ død oppstått i tjenesten på grunn av yrkesskade eller sykdom.
Ytelsesbasert pensjonsordning	Pensjonsnivået er fastsatt til en angitt prosent av pensjonsgrunnlaget, enten i avtale, tariffavtale eller i lov.
Ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger	Karakteriseres ved at pensjonsytelsene er fastsatt i forhold til arbeidstakerens pensjonsgivende lønnsinntekt (normalt sluttlønn) og tjenestetid i foretaket. Fastsettes i lov, avtale eller tariffavtale.
85-årsregel	Regel som tillater medlemmer i offentlige pensjonsordninger å fratre med rett til pensjon inntil 3 år før aldersgrensen, dersom summen av alder og tjenestetid er minst 85 år.