

Høringsinnspill fra LO

Prop. 31 L (2025–2026) – Endringer i foretakspensjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven (forvaltning av garanterte pensjonsprodukter)

LO viser til Prop. 31 L (2025–2026) om endringer i regelverket for forvaltning av garanterte pensjonsprodukter.

Proposisjonen inneholder flere forslag til tiltak og LO vil senere i høringsinnspillet kommentere enkeltforslag. LO vil påpeke at forslagene som foreligger uansett ikke er tilstrekkelig til å gi god nok avkastning på de om lag 350 milliarder kronene som ligger i fripoliser i livsforsikringsforetak til at man kan si at fripoliseproblemet er løst. I mange år har fripoliser forvaltet av livsselskapene ikke fått noen regulering, noe som gir betydelig lavere pensjoner enn det som var lovet og som innbetalt pensjonskapital burde kunne sørget for. Det gir et tap både for den enkelte, men også for samfunnet, ved at store midler blir forvaltet for forsiktig. Om man skal kunne oppnå bedre avkastning for alle grupper med fripoliser er det etter LOs mening behov for mer omfattende tiltak. Det lå imidlertid utenfor mandatet til arbeidsgruppen som utarbeidet rapporten som denne proposisjonen bygger på.

Det er imidlertid stor forskjell på verdiutviklingen ulike pensjonistgrupper har hatt på fripoliser. De fleste pensjonskasser har klart å gi en langt høyere regulering enn livsselskapene. Om lag 24 prosent (110 milliarder kroner) av alle fripoliser forvaltes av pensjonskasser. Dette er eierløse institusjoner som ikke skal gå med overskudd. Som arbeidsgruppas rapport viser, er aksjeandelen langt høyere og forventet avkastning blir derfor langt bedre for de fleste av disse fripolisene. Det er ikke mulig å flytte sin fripolise til en pensjonskasse, og derfor vil den store gruppen som har fripolise i et livsselskap være avhengig av forvaltningen og regelverket som gjelder disse.

LO vil understreke at det er vesentlig når regler og rammebetingelser endres, så må det sikres at endringene ikke bidrar til å redusere pensjonskassenes mulighet til å skape gode resultater for sine medlemmer. I tillegg til fripoliser har de private pensjonskassene fortsatt ordinære ytelsesordninger, og forvaltet til sammen 252 milliarder kroner ved utgangen av 2023. LO vil derfor at det utarbeides ulike regler mellom pensjonskassene og livsselskapene, om det skulle være nødvendig. Det er også mulig med regler som sikrer at de som ønsker en kollektiv forvaltning av midlene får mulighet til det, uavhengig av eierform.

Utrede ny organisering

LO viser til at proposisjonen kun ser på endringer innenfor dagens rammebetingelser og regelverk. Det er imidlertid gode grunner til å få på plass en annen organisering av hvordan fripolisene blir forvaltet. Det krever imidlertid aktiv, politisk medvirkning for å få til en bedre løsning for rettighetshaverne. Det bør derfor ses videre på forslagene som ligger i FAFO-rapport

2018:13 *Ikke som forventet*. FAFO-rapporten framhever at fripoliser er en særnorsk produkt- og pensjonsløsning, og at det norske regelverket har bidratt til en lite heldig utvikling.

Rapporten påpeker at myndighetene kun kan oppnå begrensede virkninger av en endring i regulering, slik forslagene i denne proposisjonen illustrerer. Derfor diskuterer den også muligheten for andre og mer dyptgripende tiltak der styringssystemer endres, for eksempel ved å lage egne selskapskonstruksjoner eller ved å benytte statlige garantier. En mulig løsning kunne være etablering av et statlig selskap som driver både kapitalforvaltning og administrasjon av overførte fripoliser fra leverandører som ikke er i stand til å levere en god regulering innenfor dagens regelverk. Fripolisekapitalen kunne da forvaltes med langt høyere aksjeandel. Man vil da gjennom kollektiv forvaltning få en langt høyere forventet avkastning, med liten risiko for staten og en klar gevinst for fripoliseinnehaverne. Hvis staten går inn som bidragsyter eller til og med stiller garantier, vil risiko flyttes, og det bør derfor være noe som dagens leverandører også må bidra til økonomisk.

En større organisatorisk endring krever nærmere utredning og politisk diskusjon, og LO mener derfor at Stortinget bør be Finansdepartementet setter ned en ny en ny arbeidsgruppe med et bredt mandat for å se på ulike løsninger som i større grad bedrer situasjonen.

Bufferfond

LO støtter at det ikke bør settes et tak på bufferfond. Men det bør være et klart pålegg til leverandørene om å publisere retningslinjene på en forståelig måte, slik at rettighetshaverne hvis det igjen oppstår et flyttemarked kan ta opplyste valg om kvaliteten på forvaltningen til ulike leverandører.

LO viser til at bufferfondet kan tilføres avkastning av fondet hvert år, også etter at utbetalingsperioden for fripolisen er påbegynt. Det vil samlet sett være en fordel for forsikringstakeren at bufferfondet utbetales minst i samme takt som premiereserven. Regler som fører til at en forholdsvis stor andel av bufferfondet utbetales sent gjør at mange vil dø før de får noe glede av det. Det er også grunn til å tro at for mange vil nytten av pensjonsmidler være større tidlig i pensjonstilværelsen. Det vises til at for folketrygden muliggjøres et høyere startnivå med at reguleringen er lavere enn lønnsveksten. Her har altså myndighetene argumentert for at forholdsvis mer av pensjonen skal utbetales tidlig. Tilsvarende gir reglene om teknisk rente for hybrid tjenstepensjon det mulig å ta ut forholdsvis større andel tidlig i pensjonstiden. Det samme prinsippet foreslår LO at brukes også for fripoliser. Det vil ivareta flere hensyn, inkludert livsselskapenes.

LO støtter at pensjonskassene skal kunne ha et bufferfond uten tak og med kollektivt bufferfond knyttet pensjonskapitalen. Disse innretningene må utarbeide egne retningslinjer jf. § 5-6 som sikrer at bufferfondet brukes slik at det kommer alle fripolisekunder til gode på en rettferdig måte. Finanstilsynet må sikre at disse retningslinjene er tilfredsstillende, og at retningslinjene følges opp av innretningene gjennom en god regulering på nivå med årlig endring av G.

Forutsetningen er imidlertid at disse tilpassede reglene gjør at pensjonskassen faktisk regulerer rettigheter og pensjoner tett opp mot lovens maksimale G-regulering, over noe tid. Dersom kollektivt bufferfond ikke kommer rettighetshaverne til gode, vil ikke slike regler kunne videreføres og det vil måtte fastsettes regler for utbetaling/nedtrapping av bufferfondet også i pensjonskassene.

LO legger til grunn at det er mulig for pensjonskassene kan fortsette sin praksis også uten at loven skiller mellom ulike selskapsformer. Reglene om et bufferfond som er fordelt på den enkelte kontrakt, ble vedtatt av Stortinget i 2023, og trådte i kraft fra 2024. Reglene er etter LOs mening ikke til hinder for at pensjonskassene kan forvalte midlene kollektivt. Dette innebærer at pensjonskassene vil ha anledning til å betrakte bufferfondet som et kollektivt fond, også for fripoliser.

Departementet foreslår at det heller ikke pålegges konkrete krav til nedbygging av bufferen. LO viser til at avkastningen på pensjonsmidlene skal benyttes som kilde for oppregulering av de garanterte ytelsene. LO viser at det i gjeldene forskriftsregler er et krav til nedbygging av bufferfond i utbetalingsperioden som tilsvarer «den prosentvise reduksjonen av premiereserven i løpet av året». Det vises videre til at flertallet i arbeidsgruppen og flertallet av høringsinstanser ønsket å videreføre retningslinjer som sikret at bufferfondet ble nedbygget i utbetalingsperioden. LO mener det bør sikres at bufferfond skal komme pensjonistene til gode i utbetalingsfasen. Det bør ikke pålegges konkrete krav til nedbygging av bufferfondet for pensjonsinnretninger som har hatt regulering utover garanterte nivåer. For pensjonsinnretninger med liten eller ingen regulering bør regelverket utformes slik at bufferfondet gradvis omgjøres til pensjonsutbetalinger i takt med utbetalingen av premiereserven.

Lånt egenkapital

LO mener at lånt egenkapital er et tiltak som kan gi en del av fripolisekundene i livsforsikringsforetak høyere pensjon. Det vil kunne muliggjøre høyere risiko i forvaltningen og den forventede avkastningen vil øke. For at lånt egenkapital skal være til fordel for kundene er det imidlertid vesentlig at endringen benyttes til å ta høyere risiko. Hvis muligheten til lånt egenkapital i liten grad endrer forvaltningen for fripoliser, innebærer det at lånt egenkapital kun vil fungere som en ekstra buffer for foretakene i krisesituasjoner der selv svært forsiktig forvaltning kan medføre tap. LO mener derfor at om lånt egenkapital innføres må det nøye følges opp at foretakene faktisk bruker dette slik det er ment. Finanstilsynet bør følge opp foretakenes risikotaking, slik at foretakenes endring av atferd ved innføring av lånt egenkapital over tid er mulig å følge med på for kunder og andre interesserte. Om det viser seg at risikotakingen ikke endres og at lånt egenkapital etter noe tid ikke kan sies å anvendes etter hensikten bør loven endres tilbake.

Lånt egenkapital er også foreslått innført for kommunale tjenestepensjoner. LO foreslår at dette ikke vedtas nå, men at Stortinget ber Finansdepartementet utrede dette særskilt.

Fripoliser med investeringsvalg

De aller fleste fripolisekunder har i dag ingen mulighet til verken å flytte fripolisen eller konvertere den til fripolise med investeringsvalg, og vil kunne forbli innelåst hos samme leverandør i tiår fremover uten mulighet til å påvirke forvaltningen av midlene tilhørende fripolisen. Ikke alle leverandører tilbyr fripoliser med investeringsvalg. Et pålegg om å minimum tilby investeringsvalg med en alderstilpasset investeringsprofil bør derfor vedtas. For leverandører som ikke har produkter med investeringsvalg, slik som pensjonskasser, kan det gjøres unntak fra et slikt krav. Dette forslaget fikk støtte i arbeidsgruppa fra Finanstilsynet og LO, men er ikke foreslått av departementet.

Konvertering av små fripoliser

Finansdepartementet har i forbindelse med utredning om pensjonskonto for hybridpensjon, bedt Finanstilsynet om å vurdere muligheten til å konvertere små fripoliser til pensjonsbevis etter tjenstepensjonsloven. LO mener at det er gode grunner for Stortinget til allerede nå signalisere at en slik løsning, med et passivt samtykke, vil kunne sørge for en bedre forvaltning av små fripoliser som skal utbetales langt fram i tid.