

Høringsinnspill fra Pensjonistforbundet

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

1. Innledning og overordnet vurdering

Pensjonistforbundet mener lovforslaget vil innebære en forverring av dagens situasjon, med mindre det kommer forskrifter som ivaretar følgende hensyn:

- 1. Den årlige pensjonsutbetalingen utgjør en bestemt andel av premiereserven, og det må frigjøres en tilsvarende andel av bufferfondet.**
- 2. Frigjort bufferkapital i utbetalingsfasen må utbetales som et årlig kronebeløp. (Dette foreslås av departementet i lovforslaget.)**
- 3. Gjenstående buffer ved død bør ikke inngå i risikoresultat, men fordeles på øvrige kunders bufferfond.**
- 4. Sikre at pensjonskassene kan fortsette som før med kollektiv håndtering av bufferfond.**

Pensjonistforbundet har over lang tid vært opptatt av utviklingen i fripoliseordningen, og har gjennom analyser, rapporter og dialog med myndighetene påpekt svakheter ved dagens regelverk som har negative konsekvenser for mange pensjonister. Bakgrunnen for dette engasjementet er at mange pensjonister over lang tid har opplevd liten eller ingen regulering av sine pensjonsytelser, noe som svekker deres kjøpekraft og levekår. Pensjonistforbundet har gjennom flere år gått gjennom livselskapenes regnskaper og dokumentert at overskudd i stor grad er blitt holdt tilbake i bufferfond (tidligere tilleggsavsetninger), i stedet for å komme kundene til gode i form av økte pensjonsutbetalinger. Å bygge buffer er i seg selv hensiktsmessig, men dersom midlene verken utbetales eller gir høyere pensjon over tid, mister ordningen sin verdi for kundene. Disse forholdene har vi tatt opp både med Finanstilsynet og Finansdepartementet.

Pensjonistforbundet vil understreke at fripoliser forvaltes under to svært ulike modeller: pensjonskasser og livsforsikringsselskaper. Historiske tall viser at pensjonskassene over tid har levert betydelig bedre avkastning og regulering enn livsforsikringsselskapene. Dette skyldes blant annet kollektiv forvaltning, langsiktig investeringshorisont, større bufferkapital og høyere aksjeandel i forvaltningen. Pensjonskasser er innrettet for å ivareta kundenes interesser. Livsforsikringsselskapene er på den andre siden i stor grad børsnoterte kommersielle selskaper og har som hovedmål å tjene penger for egne eiere. Denne grunnleggende forskjellen mellom forvaltere av fripoliser gjør det utfordrende å ha et felles regelverk uten at det går på bekostning av kundene hos enten pensjonskassene eller livsforsikringsselskapene. Det er viktig at regelverksendringer ikke bidrar til å svekke pensjonskassenes handlingsrom eller tvinger dem i retning av livsforsikringsselskapenes modell. Etter Pensjonistforbundets syn bør utviklingen gå i motsatt retning: Det er livsforsikringsselskapene som bør bevege seg i retning av pensjonskassenes praksis, ikke omvendt.

Det legges i Prop. 31 vekt på justeringer av regelverket som skal påvirke pensjonsleverandørenes «insentiver» for å sikre at buffermidlene utbetales kundene. Men som sagt, pensjonskasser er innrettet på å ivareta kundenes interesser. Livselskaper vil gjøre det som gir best resultat for sine eiere. Da er det umulig å gi insentiver for livselskap og pensjonskasser som gir samme resultat.

For livselskapene nytter det ikke bare med incentiver, det må stilles krav. Krav til hvordan kapital og overskudd skal fordeles mellom kunde og livselskap under opptjening, utbetaling og når kunden dør. Og krav til hvordan bufferfond skal nedbygges i utbetalingsfasen.

Prop. 31 inneholder enkelte forslag som svarer på noen av de utfordringer som Pensjonistforbundet tidligere har reist. Samtidig er vi sterkt kritiske til at enkelte av forslagene kan innebære en svekkelse sammenlignet med dagens regelverk, det gjelder særlig krav til nedbygging av bufferfond.

Samtidig må vi understreke at forslagene i Prop. 31 L ikke vil løse de grunnleggende problemene knyttet til lav avkastning og manglende oppregulering av fripoliser. Det betyr at det er behov for et videre arbeid med å se på alternative måter for organisering og forvaltning av fripoliser i livselskap. Vi vil i den sammenheng vise til Fafo-rapporten *«Ikke som forventet – fripoliseproblemet i det norske pensjonssystemet»* (Fafo 2018:13). Rapporten dokumenterer strukturelle svakheter ved dagens fripoliseordning og peker på behovet for endringer i hvordan fripoliser organiseres og forvaltes.

2. Bufferfond og manglende krav til nedbygging

Etter gjeldende regelverk finnes det et krav om at bufferfondet i utbetalingsfasen skal reduseres i takt med utbetalingen av premiereserven. Det sikrer at bufferfondet kommer pensjonisten til gode, selv om dette kan forbedres gjennom å utbetale bufferen som et årlig kronetillegg, noe vi kommer tilbake til i punkt 3. Et sentralt punkt i proposisjonen er at dagens regler om pliktig nedbygging av bufferfond i utbetalingsfasen foreslås fjernet og erstattet med krav om at pensjonsleverandørene selv skal fastsette retningslinjer for opp- og nedbygging av buffer.

Pensjonistforbundet er sterkt kritisk til dette. Erfaringene viser at livsforsikringsselskapene har hatt klare incentiver til å holde bufferkapital tilbake, ettersom dette reduserer behovet for egenkapital og begrenser selskapets pensjonsforpliktelser overfor kundene. Dersom selskapene selv gis ansvaret for å fastsette hvordan bufferfondet skal bygges ned, mener vi det er opplagt at hensynet til selskapets økonomi vil veie tyngre enn hensynet til pensjonistenes utbetalinger.

For Pensjonistforbundet er det derfor en helt avgjørende forutsetning at det stilles tydelige krav til retningslinjene for nedbygging av buffer. Disse må sikre at leverandører som ikke gir en rimelig oppjustering av pensjonsytelsene, pålegges å frigjøre bufferkapital i utbetalingsfasen.

Etter vårt syn må kravet være at når den årlige pensjonsutbetalingen utgjør en bestemt andel av premiereserven, skal en tilsvarende andel av bufferfondet utbetales som et årlig kronetillegg.

Fordelen med et slikt krav er at det sikrer at avkastningen faktisk kommer pensjonisten til gode, uavhengig av hvordan pensjonsleverandøren velger å disponere avkastningsoverskuddet.

Dersom avkastningsoverskuddet benyttes direkte til å øke pensjonsytelsen, får kunden en umiddelbar og varig oppregulering av årlig ytelse. Dersom overskuddet i stedet settes av til bufferfond, er dette en betinget overskuddtildeling som kan benyttes til å dekke fremtidige underskudd, og som dermed ikke gir kunden en tilsvarende endelig oppregulering på samme tidspunkt.

Et krav om at bufferfondet skal utbetales i samme takt som premiereserven i utbetalingsfasen, bidrar likevel til at disse to alternativene over tid i større grad blir økonomisk likeverdige for kunden. Det sikrer at også midler som først settes av i buffer, faktisk kommer pensjonisten til

gode gjennom løpende utbetalinger, i samme tempo som premiereserven, og ikke blir stående ubenyttet over lang tid.

Samtidig må retningslinjene utformes på en slik måte at pensjonsleverandører som faktisk oppregulerer pensjonsytelsene med et rimelig nivå, og håndterer bufferfondet kollektivt, ikke må redusere bufferkapitalen, da det kan svekkes deres evne til å oppnå god avkastning og regulering. En løsning er at pensjonskasser og livselskaper har ulikt regelverk. Vi viser til Pensjonskasseforeningens høringsinnspill 15. desember 2024 til arbeidsgrupperapporten, hvor de understreker at muligheten til å forvalte bufferfondet kollektivt sikrer samme høye aksjeeksponering for rettighetshaverne både før og etter uttak av pensjon. Dette er noe helt annet enn flere av livselskapene som har delt opp forvaltningen av fripoliseinnehaverne i flere underporteføljer, avhengig av for eksempel rentegaranti, nivå på bufferkapital, alder eller andre forhold.

3. Frigjort buffer og utbetaling i kroner

Vi har tidligere tatt til orde for at frigjort bufferkapital i utbetalingsfasen bør utbetales som et årlig kronebeløp, og ikke benyttes til kjøp av livsvarige tillegg. **Vi støtter derfor at departementet nå foreslår dette.** Det bidrar til at midlene kommer tidligere til utbetaling og reduserer risikoen for at pensjonister aldri får nytte av kapitalen.

Samtidig vil vi understreke at denne endringen i seg selv ikke er tilstrekkelig. Dersom bufferfondet ikke faktisk bygges ned, vil endringen ha ingen praktisk betydning. Forutsetningen for at ordningen skal fungere etter intensjonen, er at det stilles klare krav til nedbygging av buffer i utbetalingsfasen, slik vi har redegjort for i punkt 2.

4. Gjenstående buffer ved død og risikoresultat

Pensjonistforbundet mener prinsipielt at bufferkapital knyttet til en fripolise ikke bør inngå i risikoresultatet ved kundens død. Det er ingen uføre- eller levealdersrisiko tilknyttet bufferfondet, og det er derfor vanskelig å se at midlene bør behandles som et risikoresultat.

Etter vårt syn må gjenstående buffer ved død fordeles på øvrige kunders bufferfond. Dette vil være mer i tråd med hvordan midlene er opptjent, og vil bidra til en rettferdig fordeling mellom kundene. Det var også slik det tidligere kursreguleringsfondet (som nå inngår i bufferfondet) ble fordelt. Dersom midlene fordeles som et overskudd på risikoresultatet vil en uforholdsmessig stor andel overføres til yngre fripolisekunder som også har uførerisiko, noe eldre fripolisekunder ikke har.

Vi registrerer at proposisjonen foreslår å redusere andelen som kan tilfalle risikoutjevningfondet fra 50 til 20 prosent. Dette er isolert sett en forbedring. Samtidig må det ses i sammenheng med at bufferfondet nå omfatter en større del av kapitalen enn tidligere, etter sammenslåingen av tilleggsavsetninger og kursreguleringsfond. Effekten av endringen er derfor mer begrenset enn det kan fremstå som.

5. Lånt egenkapital – begrenset betydning for dagens pensjonister

Forslaget om adgang til lånt egenkapital vil i hovedsak ha betydning for yngre fripoliseinnehavere med flere år igjen til utbetaling. For fripoliser som allerede er under utbetaling, og særlig for fripoliser med høy garantert rente, vil dette ikke ha noen effekt.

Dette er også dokumentert i arbeidsgruppens egne beregninger. For dagens pensjonister innebærer forslaget i praksis ingen forbedring. Samtidig innebærer ordningen at mer risiko flyttes

over på kundene, ettersom svak avkastning kan føre til at fremtidige overskudd går med til å dekke kostnader knyttet til lånt egenkapital.

Pensjonistforbundet mener derfor at dette tiltaket ikke bør fremstilles som en løsning på de strukturelle utfordringene knyttet til fripoliser.

6. Avsluttende merknader og hovedpunkter

Pensjonistforbundet vil avslutningsvis understreke følgende:

Våre undersøkelser viser at den viktigste kilden til oppregulering av fripoliser forvaltet i livselskap de seneste årene har kommet fra den pålagte nedbyggingen av bufferfond (tidligere tilleggsavsetninger) i utbetalingsfasen. Vi kan ikke akseptere at livselskapene selv skal få utforme retningslinjer for nedbygging av bufferfond. Vi mener det er en avgjørende forutsetning for at lovendringene skal gi en forbedring for kundene at det stilles klare og bindende krav til livselskapenes retningslinjer for nedbygging av bufferfond, slik at bufferfond faktisk omgjøres til utbetalinger, i samme takt som utbetalingene av premiereserven.

Bufferkapital som gjenstår ved død kan ikke behandles som risikoresultat, men fordeles mellom kundene på en måte som samsvarer med formålet med midlene. Det vil si at kapitalen fordeles på øvrige kunders bufferfond.

Videre er det avgjørende at regelverket ikke bidrar til å svekke pensjonskassene eller presse dem i retning av livsforsikringsselskapenes forvaltningsmodell. Erfaringene viser at pensjonskassene over tid har levert bedre resultater for medlemmene, og det er viktig at det ikke svekkes.

Til slutt vil Pensjonistforbundet peke på behovet for en ny gjennomgang av fripoliseordningene med et bredere mandat enn det som lå til grunn for dagens proposisjon. Vi viser igjen til Fafo-rapporten fra 2018 som ser på alternative måter for organisering og forvaltning av fripoliser. Prop. 31 L inneholder enkelte forbedringer, men løser ikke de grunnleggende utfordringene knyttet til forvaltning og regulering av fripoliser i Norge.