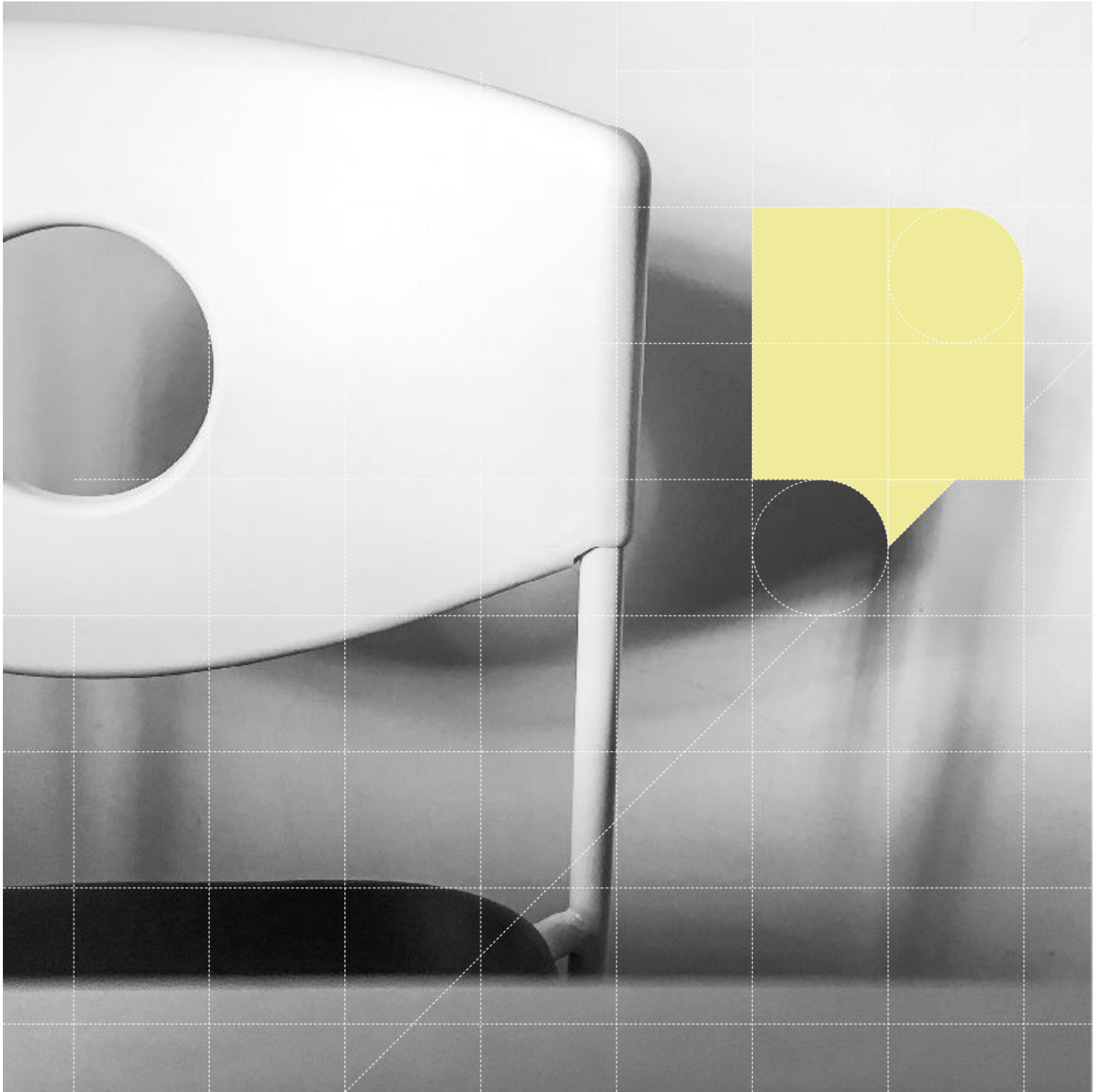


Regelrådets uttalelse

Om: Høring - forskrifter mv. om egen pensjonskonto

Ansvarlig: Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

Deres ref.:

17/1884

Vår ref.:

20/00091

Vår saksbehandler:

Cathrine Brenden Rønning

Dato:

01.07.2020

Uttalelse

Om: **Høring - forskrifter mv. om egen pensjonskonto**Konklusjon: **Utredningen har svakheter****Regelrådets samlede vurdering av forslaget**

Finansdepartementet har sendt forslag til utfyllende forskriftsbestemmelser og to lovendringer til de vedtatte lovreglene om egen pensjonskonto på høring. Regelrådet har kommet fram til at utredningen har svakheter på enkelte punkter, jf. utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

Regelrådet ser det som positivt at Finansdepartementet har vurdert to forskjellige modeller for standardisert kompensasjon, og at de har drøftet om regulering i forskrift er nødvendig for enkelte problemstillinger.

Noen konsekvenser for næringslivet fremkommer stedvis i utredningen som en del av beskrivelsen av de nye bestemmelsene. Høringsnotatet mangler en samlet og oversiktlig vurdering av konsekvensene for næringslivet som følger av forslagene, samt tallfesting. Departementet har kun vist til tidligere omtale av økonomisk og administrative konsekvenser om egen pensjonskonto i Prop. 40 L (2018-2019) kap. 10. Vi savner også en beskrivelse av nullalternativet, det vil si dagens situasjon og forventet videre utvikling uten nye tiltak.

Regelrådet stiller spørsmål om hva som er begrunnelsen for at departementet ikke har gitt overgangsregler. Vi mener departementet også burde drøftet om de skulle bidratt i arbeidet med en informasjonshub.

Det ser ut til at det har blitt gjennomført omfattende involvering av nærings- og arbeidstaker-organisasjoner på flere steg i prosessen med regelendringene. Regelrådet vil gi departementet ros for å ha trukket inn berørte parter, både tidlig i prosessen og underveis i arbeidet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Om forslaget som er sendt på høring

Finansdepartementet har sendt forslag til utfyllende forskriftsbestemmelser og to lovendringer til de vedtatte lovreglene om egen pensjonskonto på høring. Lovreglene om egen pensjonskonto innebærer at arbeidstakere i bedrifter som har innskuddspensjonsordninger, skal få samlet sine pensjonskapitalbevis fra tidligere arbeidsforhold og tidligere individuell sparing på én pensjonskonto i arbeidsgivers pensjonsordning. Arbeidstaker skal kunne reservere seg mot samling av pensjonsmidlene eller velge å ha egen pensjonskonto hos en selvvalgt pensjonsleverandør. Lovreglene om egen pensjonskonto følger av lov 3. mai 2019 nr. 14 om endringer i innskuddspensjonsloven mv. (egen pensjonskonto), men er foreløpig ikke satt i kraft.

Forslag til utfyllende forskriftsbestemmelser og to lovendringer inneholder følgende bestemmelser:

- standardisert kompensasjon for forvaltning av midler hos selvvalgt leverandør,
- nærmere regler om overføring av pensjonskapitalbevis,
- utfyllende regler om informasjon til arbeidstaker,
- reservasjon/valg av selvvalgt leverandør som standardvalg ved nytt arbeidsforhold,
- presisering om lik investeringsprofil og kostnadssats for aktiv og tidligere opptjening,
- kortere oppgjørsfrist for overføring til egen pensjonskonto,
- mulighet til å fremskynde tremånedersfristen ved samtykke og
- ikrafttredelse av nye lov- og forskriftsbestemmelser 1. januar 2021 (1. september 2020 for lovregelen om digitalt førstevalg).

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Høringen gjelder utfyllende bestemmelser i forskrift som følger av de vedtatte endringene i innskuddspensjonsloven og representerer kanskje ikke store endringer isolert sett. Regelrådet har likevel valgt å uttale seg om høringen fordi forslagene har virkninger for alle næringsdrivende som har ansatte med innskuddspensjonsordning, noe som utgjør i underkant av 1,5 millioner forsikrede. Forslagene til endringer har også virkninger for livsforsikringsforetak og andre som leverer innskuddspensjonstjenester til både næringsdrivende og privatpersoner.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet.

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1,

minimumskravene til utredning, og punkt 2-2, omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Som en del av beskrivelsen av de nye forslagene til bestemmelser, fremkommer det stedvis i utredningen noen konsekvenser for næringslivet. Høringsnotatet mangler en samlet og oversiktlig vurdering av de isolerte konsekvenser for næringslivet som følge av forslag om utfyllende forskriftsbestemmelser til allerede vedtatte lovregler om egen pensjonskonto og to lovendringer. Departementet viser kun til omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene av lovreglene om egen pensjonskonto i Prop. 40 L (2018-2019) kap. 10.

Regelrådet har forståelse for at virkningene av de utfyllende forskriftsbestemmelsene isolert sett ikke er så lett å anslå. Vi mener likevel at departementet kunne gått noe lenger i utredningen for å vise virkningene av tiltakene, og forsøkt seg på å tallfeste virkningene. Særlig gjelder dette kostnadene for bedrifter som kjøper av innskuddspensjonsordninger. Et eksempel hvor man kunne forsøkt å tallfeste kostnadene er standardisert kompensasjon for forvaltningskostnader. Dette er en konkret kostnad som arbeidsgiver må betale. Om arbeidsgiver kommer ut med omtrent like store kostnader totalt sett, er sannsynlig, men vanskelig å slå fast uten ytterligere utredning.

Når det gjelder de administrative kostnadene som vil påløpe, inneholder ikke høringsnotatet en utredning av disse. Det er særlig de administrative kostnadene for arbeidsgiverne som burde vært utredet bedre. For eksempel vil arbeidsgivere måtte forholde seg til selvvalgte pensjonsleverandører i tillegg til arbeidsgivers pensjonsleverandør. Det vil også påløpe kostnader blant annet som følge av krav om å gi informasjon til arbeidstakerne, fra arbeidsgiver eller fra pensjonsleverandør. Vi skulle gjerne sett at det kom tydeligere frem hvem som må ta kostnadene ved informasjonen i de ulike situasjonene.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Utgangspunktet i vedtatt § 3-7 i innskuddspensjonsloven er at arbeidstaker skal betale forvaltnings- og administrasjonskostnader hos selvvalgt pensjonsleverandør, men at departementet kan gi nærmere regler i forskrift om standardisert kompensasjon. Forslaget i forskrift om standardisert kompensasjon fra arbeidsgiver til arbeidstaker for kostnader til forvaltning av den pensjonskapital medlemmet har opptjent i arbeidsforholdet, men som forvaltes av selvvalgt pensjonsleverandør, vil kunne bidra til større konkurranse om forvaltningen av pensjonsmidlene. Det skyldes at det blir nærmere kostnadsmessig likebehandling av arbeidstakere i arbeidsgivers pensjonsordning og arbeidstakere med selvvalgt leverandør. Det vil dermed være større sjanse for at flere arbeidstakere velger egen leverandør når de får kompensasjon for forvaltningskostnader av midlene knyttet til aktiv opptjening.

3.3. Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder noe forenkling gjennom utfyllende bestemmelser og presisering av lovbestemmelsene. Regelrådet synes det er positivt at departementet benytter anledningen til å oppklare bestemmelser som er noe upresise for aktørene i bransjen. En del av problemstillingene som utredes i høringsnotatet har kommet opp gjennom tidlig involvering av aktørene i bransjen, blant annet i gjennomføringsgruppen for egen pensjonskonto.

Finansdepartementet bruker forenkling som et argument for kun å foreslå én modell for standardisert kompensasjon i stedet for å åpne for to valgfrie modeller for beregningen. Regelrådet er enig i at det kan være enklere for brukere å forholde seg til én løsning. På den andre siden mister man fleksibiliteten ved at markedet kan tilpasse seg ved å velge den best egnede løsningen. Medlemmer i gjennomføringsgruppen har argumentert med at hensynet til konkurransen blant leverandørene tilsier valgfrihet mellom de to modellene. Departementet har vurdert dette, men kommet fram til at det enkleste for partene er å kun ha én modell å forholde seg til.

3.4. Digitalisering

Med egen pensjonskonto er det innført lovregler om digitalt førstevalg i innskuddspensjonsloven. Dette innebærer at informasjon til arbeidstaker skal gis elektronisk, med mindre arbeidstaker reserverer seg mot dette. For å kunne informere arbeidstakere elektronisk før lovreglene om egen pensjonskonto trer i kraft, vil hjemmelen for å benytte elektronisk kommunikasjon måtte tre i kraft før de øvrige lovreglene. Departementet foreslår derfor at reglene om digitalt førstevalg trer i kraft før den planlagte ikrafttredelsen av egen pensjonskonto 1. januar 2021, for eksempel 1. september 2020. Regelrådet er enig i at dette vil forenkle kommunikasjonen med arbeidstakere og bedrifter.

Pensjonsleverandørene har gått sammen om å etablere en felles infrastruktur for utveksling av informasjon mellom pensjonsleverandørene som skal tilby egen pensjonskonto. Finans Norge leder arbeidet med etablering av informasjonshuben, som er en privat, avtalebasert innretning. Departementet har ingen rolle i forhold til hvordan huben innrettes.

Regelrådet har tidligere uttalt seg til høringen om lovendringene til egen pensjonskonto¹. I denne uttalelsen nevnte vi at egen pensjonskonto for aktiv opptjening ikke kan løses uten systemutvikling hos pensjonsleverandørene. Dette var etter Regelrådets vurdering en viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring. Det er det fortsatt. Regelrådet savner en begrunnelse for at departementet har overlatt hele prosessen med arbeidet med etableringen av en informasjonshub til pensjonsleverandørene med Finans Norge som leder av arbeidet. Etter vår vurdering burde departementet drøftet om staten skulle involvert seg mer i videre drift og utvikling av informasjonshuben, da god informasjonsflyt vil være nyttig for flere av partene og er en forutsetning for vellykket gjennomføring for det tiltaket staten har valgt.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Høringsnotatet inneholder lite informasjon om berørte virksomheter. Regelrådet kan heller ikke se at hensynet til små virksomheter er vurdert i denne saken.

Vi stiller spørsmål til om det kunne vært vurdert lemping av kravene for små virksomheter. Etter Regelrådets syn bør man alltid vurdere om man kan ta særskilt hensyn til små virksomheter ved utformingen av reglene, for eksempel ved unntak, mindre strenge regler eller overgangsordninger.

3.6. Alternative tiltak

Utfyllende forskriftsbestemmelser er på enkelte punkter nødvendig før loven settes i kraft. Regelrådet har forståelse for at det kan være vanskelig å beskrive nullalternativet i slike situasjoner, det vil si dagens situasjon og forventet videre utvikling dersom man ikke iverksetter

¹ [Uttalelse fra Regelrådet 19.12.2017 til høring av forslag til regler om egen pensjonskonto mv](#)
Uttalelse fra Regelrådet

tiltak. Vi er likevel av den oppfatning at nullalternativet bør beskrives helt kort for å kunne ha et sammenlikningsgrunnlag til virkninger av alternative tiltak.

Finansdepartementet har utredet to forskjellige beregningsmodeller for standardisert kompensasjon, og har i enkelte tilfeller drøftet om det er nødvendig å regulere visse ting i forskrift. På nåværende tidspunkt kan ikke Regelrådet se at det finnes åpenbare alternativer som departementet burde vurdert.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Det ser ut til at det har blitt gjennomført omfattende involvering av nærings- og arbeidstakerorganisasjoner på flere steg i prosessen med regelendringene, både tidlig involvering og underveis i arbeidet. Det har vært nedsatt en arbeidsgruppe med en referansegruppe forut for høringsnotatet for lovendringene, og det har blitt avholdt møter med berørte og blitt sendt ut invitasjon til å komme med innspill i forkant av høringen om forskriftsendringene. Tilstrekkelig involvering av de berørte er etter Regelrådets vurdering en viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring, og vi gir departementet ros for dette.

Det er også tatt hensyn til at bestemmelsen om digitalt førstevalg settes i kraft tidligere enn de øvrige lov- og forskriftsbestemmelsene, noe Regelrådet mener er nødvendig for å sikre muligheten for digital informasjon i forkant av at reglene trer i kraft.

Vår vurdering er imidlertid at fastsettelse av forskriften i august 2020 virker noe optimistisk. Hvis det kommer inn mange høringssvar til ordinær høringsfrist 3. august 2020, blir det knapp tid for å gå gjennom svarene, gjøre nye vurderinger og eventuelt gjøre endringer i forskriften før fastsettelse.

I den vedtatte innskuddspensjonsloven og i forslaget til utkast til lovendringer del II har departementet fått adgang til å gi overgangsregler. Regelrådet stiller spørsmål til at hjemmel for overgangsregler er gjentatt i det foreliggende utkastet til lovendringer uten at det ser ut til at departementet har benyttet muligheten til å fastsette overgangsregler i forskriften, da det ikke er laget et utkast til endring i lov eller forskrift. Muligheten for overgangsregler er kun antydnet i høringsnotatet i forbindelse med kort oppgjørsfrist ved innføringen av egen pensjonskonto. Etter Regelrådets vurdering bør departementet vurdere en konkret overgangsregel i lov eller forskrift om at oppgjørsfristen på 10 dager ikke gjelder i den første tiden etter ikraftsettelsen av bestemmelsene om egen pensjonskonto.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Vi mener det er viktig for høringsinstituttet at det produseres et offentlig beslutningsdokument også i forskriftssaker, og vil oppfordre departementet til å gjøre det i denne saken. Dette beslutningsdokumentet bør offentliggjøres sammen med forskriftene på departementets nettside.

Vi erfarer at informasjon om hvordan høringsuttalelser til forskrifter har blitt fulgt opp sjelden publiseres, og at det ofte mangler et offentlig beslutningsdokument ved vedtakelse av forskrifter. Dette gjør det vanskelig for høringsinstansene å se hvilke vurderinger som er gjort på bakgrunn av deres innspill.

Regelrådet vil i denne sammenheng presisere at det ikke er nødvendig å kommentere alle høringssvar, men at problemstillinger og innspill som går igjen blant høringsinstansene bør vurderes. Vi tror det vil virke motiverende for høringsinstansene å få vite hvordan deres

høringssvar blir vurdert, og å se om de tas hensyn til. Dette vil også kunne bidra til økt forståelse for regelverket og økt etterlevelse.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

For at næringslivet skal kunne vurdere hvordan innføring av nye forskriftsbestemmelser vil påvirke dem, må det være beskrevet hvem som blir berørt, og virkningene av de foreslåtte bestemmelsene må være beskrevet og utredet godt nok til å gi en reell forståelse for hvordan endringene påvirker dem. Slik utredningen av forslag til nye forskriftsbestemmelser om egen pensjonskonto fremstår, har Regelrådet ikke nok informasjon til å vurdere om forslaget er utformet slik at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.