



KOMM. OG REG. D.	
04 JAN 2005	
09/1700-4	
Art.	660.0
Ans.	KS / RD
BED	

Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
v/statsråden
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM
Utkast til svar.
31-05 fr
Statsråd
Erna Solberg
Aldemossun

Deres ref.:

Vår ref.: EF

Arkiv nr.:

Sandefjord,

27. desember 2004

BEREGNING AV PREMIEAVVIK VED UNDERDEKNING I PENSJONSKASSE

Bakgrunn

I brev til Bergen kommunes kommunerevisjon datert 14.01.03 skriver Kommunal- og regionaldepartementet at tilleggspremie som etter en egen plan amortiserer underdekning i kommunens pensjonsordning (amortiseringspremie) ikke skal inngå som en del av pensjonspremien ved beregning av premieavvik etter § 13 nr. D i regnskapsforskriften. Kommunens utgifter til amortiseringspremie skal etter dette kostnadsføres samme år som premien betales til pensjonskassen. Sandefjord kommune har argumentert for at amortiseringspremien bør håndteres på samme måte som andre tilleggspremier som inngår i beregningen av premieavvik. Dette gjelder for eksempel avsetninger til administrasjonsreserve, ikke-inntrufne forsikringstilfeller og uføreavsetninger.

Departementets beregningsmåte medfører at amortiseringspremien skal belastes regnskapet samme år som premien betales, mens denne premien etter kommunens syn vil være en del av premieavviket og dermed kunne bli fordelt over de etterfølgende 15 årene. Oppfølging av departementets beregningsmåte innebærer at kommunen må gjennomføre et umiddelbart kutt i tjenestetilbudet, mens kommunens alternativ innebærer at dette kan fases inn over tid.

Etter opplysninger fra DSKP (De selvstendige kommunale pensjonskasser) er problemstillingen kun relevant for 9 kommuner og 1 fylkeskommune, ettersom disse kommunene pr. 31.12.03 hadde mindre enn 100 % dekningsgrad.

Beregning av premieavvik har kun betydning for bevilgningsregnskapet for kommunekassen og er uten betydning for den kommunale pensjonskassen.

Rådmannen i Sandefjord kommune har pr. e-post, telefon og via brev henvendt seg til kommunalavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet og argumentert for sitt syn når det gjelder beregning av premieavvik for en pensjonskasse med underdekning. I brev pr. 25.05.04 og 21.09.04 opprettholder departementet sitt standpunkt om at amortiseringspremien ikke skal inngå ved beregning av premieavvik. Ettersom vi ikke kan se at departementet har noen faglig begrunnelse for å behandle tilleggspremier ulikt, ønsker vi nå å få spørsmålet besvart fra departementets politiske ledelse.

Neppe faglig grunnlag for ulik behandling av tilleggspremier

Sandefjord kommune mener at det neppe er noe faglig grunnlag for å skille amortiseringspremien fra andre typer tilleggspremier ved beregningen av premieavvik. Som en konsekvens av dette bør amortiseringspremien enten inngå ved premieavviksberegningen på linje med øvrige tilleggspremier, eller så bør heller ikke andre tilleggspremier inngå ved disse beregningene. Ettersom endringene i regnskapsreglene for pensjon (§ 13) blant annet har sin bakgrunn i den særlige økningen i de beregnede pensjonspremiene i 2001 og 2002, og et ønske om å unngå store hopp for pensjonskostnadene i kommuneregnskapene fra et år til et annet, mener Sandefjord kommune at all innbetaling av pensjonspremie bør inngå ved beregning av premieavvik. Med unntak for amortiseringspremien er dette så langt vi er orientert om, i tråd med departementets tolkning av § 13.

Nedenfor følger utdrag fra tre brev hvori departementet har søkt å begrunne sitt standpunkt om håndtering av amortiseringspremien ved beregning av premieavvik. Sandefjord kommune kan ikke se at det er gitt et eneste argument som tilsier ulik behandling av tilleggspremier, og amortiseringspremien bør derfor inngå ved beregning av premieavvik.

I brevet til Bergen kommunes kommunerevisjon oppgir departementet to grunner for sitt standpunkt om å holde amortiseringspremien utenom ved beregning av premieavvik:

- 1) utgangspunktet for § 13 er at kommunens pensjonsforpliktelser er fullt dekket i henhold til lovkrav og
- 2) at formålet med bestemmelsen er å utjevne svingningene i den ordinære årlige pensjonspremien.

Sandefjord kommune vil hevde at kommunens pensjonsforpliktelser er fullt dekket i henhold til lovkrav. Vi viser i denne sammenheng til *Forskrift om forsikringsvirksomhetslovens anvendelse på pensjonskasser og pensjonsfond* § 28A som regulerer kommunale pensjonskassers adgang til i en tidsbegrenset periode å ha en lavere dekningsgrad enn 100 %. Sandefjord kommunale Pensjonskasse har og har hatt en dekningsgrad som ligger innenfor kravene som er gitt i medhold av § 28A. Dersom departementet med "fullt dekket" mener at pensjonskassen må ha 100 % dekningsgrad, vil amortiseringspremien i så måte ikke skille seg fra tilleggspremiene for avsetning til administrasjonsreserve, ikke-inntrufne forsikringstilfeller og uførereserve. Disse tre eksemplene har, som for amortiseringspremien, det til felles at det skal innbetales tilleggspremier inntil de respektive reserver tilfredsstillende krav gitt av Kredittilsynet. Det vil derfor være inkonsekvent å holde amortiseringspremien utenom ved beregning av premieavvik mens andre tilleggspremier inngår ved beregningene.

Når det gjelder punkt 2 vises det til kommentarene til brevet fra departementet den 21.09.04.

I departementets brev datert 25.05.04 siteres nedenfor tre argumenter som er brukt som grunnlag for departementets standpunkt. Sandefjord kommune mener at departementet verken i dette eller andre brev, har argumenter som tilsier ulik behandling av tilleggspremiene ved beregning av premieavvik. Følgelig bør amortiseringspremien behandles som øvrige tilleggspremier.

Sitat nr. 1 fra departementets brev datert 25.05.04:

"Formålet med forskriftens § 13 er regnskapsmessig å håndtere svingninger i de årlige *ordinære* pensjonspremier ved å foreta en jevn og systematisk fordeling av pensjonsforpliktelsen over opptjeningstiden."

se at bakgrunnen for reglene tilsier at amortiseringspremie skal kunne inngå i beregningene av premieavvik.”

Sandfjord kommune er kjent med at amortiseringspremie ikke er nevnt spesielt i § 13, og at håndtering av amortiseringspremie er en annen problemstilling enn håndtering av svingrisiko. Til dette må vi bemerke at heller ingen andre tilleggspremier er nevnt spesielt i § 13. I rapporten fra april 2002 (H-2132) om kommunesektorens pensjonsutgifter er svingrisiko først og fremst knyttet til risikotaking i finansforvaltningen, generell usikkerhet og følsomhet i finansmarkedene og betydelige svingninger i lønnsoppgjørene. Dermed vil håndtering av andre tilleggspremier enn amortiseringspremie, ha samme manglende/begrensede sammenheng med svingrisikoen. Dermed er heller ikke forhold rundt svingrisiko relevante som argument for ulik behandling av amortiseringspremie og andre tilleggspremier.

Ekstra økonomisk belastning for kommuner med underdekning i egen kasse og konsekvenser av mangelfull informasjon

I vedlagte brev til departementet pr. 01.07.04 har Sandefjord kommune bl.a. kommentert det faktum at en kommune med underdekning i tillegg til den regnskapsmessige merutgiften i regnskapet knyttet til amortiseringspremien, også får en økt netto pensjonskostnad som følge av lavere beregnet forventet avkastning på pensjonsmidlene, sett i forhold til en kommune med 100 % dekningsgrad. Det vil si at selv om departementet følger anbefalingene fra Sandefjord kommune vedrørende amortiseringspremien, vil pensjonskostnadene for kommuner med underdekning bli større enn de ville vært med full dekning. Det er to årsaker til disse merkostnadene. For det første vil disse kommunene måtte dekke de fordelte utgiftene til amortiseringspremien over etterfølgende 15 år. For det andre vil de samme kommuner få en merkostnad som skyldes at avkastningen på pensjonsmidlene blir lavere inntil midlene utgjør 100 % av pensjonsforpliktelsen. Det vil være et skjønnsmessig spørsmål hvorvidt slike økonomiske konsekvenser skal vektlegges. Sandefjord kommune mener i denne sammenhengen at den økonomiske belastningen kommuner med underdekning vil få selv når amortiseringspremien inngår ved beregning av premieavvik, tilsier sammen med de faglige argumentene at departementet endrer sitt standpunkt.

Et annet poeng som også ut fra Sandefjord kommunes skjønn, leder til samme konklusjon er mangelfull informasjon fra departementet. Det er ingenting i ordlyden til § 13 som tilsier at kommuner med underdekning bør unnta deler av pensjonspremien fra premieavviksberegningen. Ettersom brevet fra departementet til Bergen kommunes kommunerevisjon bare er sendt i kopi til Bergen kommunes byrådsavdeling, hadde ikke vår kommune noen informasjon om departementets standpunkt når premieavviket for 2002 ble fastsatt og regnskapet avsluttet². I de aktuarmessige beregningene for pensjonskostnadene i 2002 (første virkeåret for den nye § 13) inngår all pensjonspremie (inkl. premie til amortisering) i grunnlaget for beregning av premieavvik. Samme prinsipp ligger til grunn for økonomiplanene for 2003-06, 2004-07 (fastsatt før vi fikk kunnskap om departementets brev til Bergen kommunes kommunerevisjon) og 2005-08 (forutsetter at departementet endrer sitt standpunkt). Kommunens pensjonskostnader er dermed budsjettert i tråd med ”malen” fra 2002, og planlagt tjenestetilbud er tilpasset de rammer som fremkommer med bl.a. denne forutsetningen. Dersom departementet fastholder sitt standpunkt må kommunen ved å etterkomme et slikt krav, redusere tjenestetilbudet med om lag 10 mill. kr neste år og noe mindre i etterfølgende år.

² Til orientering kan nevnes at Bergen kommune med utgangspunkt i brevet pr. 14.01.03 for 2002 og 2003 i tillegg til amortiseringspremien, også har holdt avsetninger til administrasjonsreserven utenom ved beregning av premieavviket pga. analogi.

Paragraf 13 omtaler pensjonspremier uten å skille mellom ordinære premier og andre former for pensjonspremie. Formålet med § 13 som referert over, gir ikke grunnlag for ulik behandling av amortiseringspremie og andre tilleggspremier selv om departementet i sitt brev legger til ordet "ordinære". Pensjonsforpliktelsen er ikke påvirket av noen av tilleggspremiene nevnt i dette brevet. Det er krav om størrelsen på premiereserven som har ført til krav om innbetaling av tilleggspremiene. Formålet som angitt gir derfor ikke grunnlag for ulik behandling av tilleggspremiene.

Sitat nr. 2 fra departementets brev datert 25.05.04:

"Departementet legger til grunn at de elementer som tas med i pensjonspremien ved beregning av premieavviket etter § 13 nr. D, samsvarer med de elementene som utgjør netto pensjonsforpliktelse/pensjonskostnad."

Amortiseringspremien kreves tilført premiereserven inntil denne utgjør minst 100 % av pensjonsforpliktelsen¹. De øvrige nevnte tilleggspremiene kreves på samme måte innbetalt inntil de også tilfredsstiller Kredittilsynets krav (som regel en bestemt prosentandel av pensjonsforpliktelsen). Dermed er det heller ikke her grunnlag for ulik behandling av amortiseringspremie og andre tilleggspremier.

Sitat nr. 3 fra departementets brev datert 25.05.04:

"Størrelsen på administrasjonsreserven for dekning av framtidige kostnader skal stå i forhold til kommunens pensjonsforpliktelse. Det er etter vår vurdering rimelig å betrakte administrasjonsreserven som en del av pensjonsforpliktelsen etter § 13-2, og således avsetninger som en del av årets pensjonskostnad. Tilsvarende er det rimelig å betrakte økte avsetninger for ikke-inntrufne forsikringstilfeller som en følge av en økning i estimert pensjonsforpliktelse. Det vil derfor være rimelig å inkludere avsetninger som følger av økt pensjonsforpliktelse, og som er finansiert av årets pensjonspremie, i premieavviket."

Departementet betrakter administrasjonsreserven som en del av pensjonsforpliktelsen. Videre ser departementet avsetninger til administrasjonsreserven som en del av årets pensjonskostnad. Tilsvarende betraktninger gjøres også for avsetninger til ikke-inntrufne forsikringstilfeller. Dermed blander departementet begrepene pensjonsforpliktelse og -midler, og dernest pensjonspremie og -kostnad. Sandefjord kommune er overrasket over departementets betraktninger, spesielt ettersom departementet er faglig ansvarlig for regnskapsforskriften, inkludert § 13. Til tross for departementets betraktninger og argumenter for å inkludere avsetninger til administrasjonsreserven og ikke-inntrufne forsikringstilfeller, er det heller ikke her noe grunnlag for å behandle tilleggspremiene ulikt. Følgelig bør ikke amortiseringspremien holdes utenom ved beregning av premieavviket.

I brevet fra departementet datert 21.09.04 står blant annet følgende:

"Håndtering av merutgifter til amortisering av underdekning i pensjonskassene er en annen problemstilling enn håndtering av svingrisiko. Spørsmålet om amortiseringspremie falt derfor utenfor regnskapsforskriften § 13. Vi kan i etterkant ikke

¹ Pensjonsforpliktelsen som premiereserven og de øvrige avsetningene måles i forhold til, beregnes med andre forutsetninger enn de som er angitt i regnskapsforskriften § 13.

Mulig innføring av solvensmarginkrav


I NOU 2004: 24 *Pensjonskasselovgivning. Konsolidert forsikringslov*, (avgitt til Finansdepartementet 11. november 2004) foreslår Banklovkommissjonen lovendringer som gjennomfører EUs pensjonskassedirektiv (2003/41/EF) i norsk rett. Kommisjonens arbeid har vært innrettet slik at det kan legges frem en odelstingsproposisjon før sommeren 2005. En eventuell innføring av solvensmarginkrav for bl.a. kommunale pensjonskasser vil bety at en rekke kommunale pensjonskasser må tilføres ny kapital fra kommunene. De økonomiske konsekvensene er av et slikt omfang at kommisjonen i sitt utkast til lovbestemmelser har foreslått at Kongen gis adgang til å gi nærmere regler om overgangsordninger.

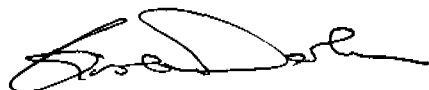
Innføring av solvensmarginkrav vil medføre krav om økninger av pensjonskassenes midler uten at dette påvirker pensjonsforpliktelsene. Dermed må et betydelig antall kommuner eventuelt betale tilleggspremie inntil det nye kravet til dekning vil være innfridd. Det er vanskelig å se at det er noen prinsipiell forskjell på en slik tilleggspremie og amortiseringspremie. Sandefjord kommune forventer at premie knyttet til solvensmarginkravet vil inngå ved beregning av fremtidige premieavvik.

Konklusjon

Sandefjord kommune kan ikke se at departementet har argumenter som taler for ulik håndtering av amortiseringspremien og andre pensjonspremier ved beregning av premieavvik. Kommuner med amortiseringspremie har beregnet premieavvik på mer enn en måte. Sandefjord kommune mener i motsetning til departementets føringer, at det er faglige grunner som tilsier at amortiseringspremien bør inngå ved beregning av premieavvik. Av hensyn til de kommuner som eventuelt fortsatt ønsker å holde amortiseringspremien utenfor ved beregning av premieavvik, vil Sandefjord kommune derfor anbefale at departementet lar kommunene selv velge om denne premien skal inngå ved beregning av premieavvik eller ikke. Ettersom det bare er ni kommuner og en fylkeskommune som betaler amortiseringspremie til egen pensjonskasse, vil valg av beregningsmåte være tilnærmet uten betydning på nasjonalt plan, mens det kan være av større betydning på lokalt plan.

Med hilsen


Bjørn Ole Gleditsch
ordfører



Gisle Dahn
rådmann

Vedlegg: 4

Kopi til:
Kommunal Forsikringservice v/sjefaktuar Roar Engen
Sandefjord Distriktsrevisjon