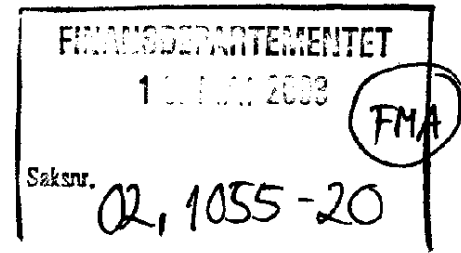




De selvstendige kommunale pensjonskasser



Det Kongelige Finansdepartement
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Sekretariatets adresse:
Skien kommunale pensjonskasse
Besøksadr.: Torggt. 4, Skien
Postadr.: Postboks 158, 3701 Skien
Tlf. 35 58 13 39, fax 35 52 38 01
E-mail: torild.grande@skien.kommune.no
DSKPs bankkto: 2200.07.39794

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato: 12. mai. 2003

Banklovkommissjonens utredning nr. 10 "Konkurransen i kollektiv livsforsikring" – høring.

GENERELT.

Banklovkommissjonen har foretatt en grundig gjennomgang av kommunale pensjonsordninger og lagt et godt grunnlag for regulering av dette område. Hovedvekten er lagt på betingelsene for livselskapene. Pensjonskasser omtales i begrenset grad.

Kommunale pensjonsordninger har hittil ikke vært gjenstand for egen lovregulering. Nå foreslår Banklovkommissjonen å samle sentrale regler for kommunale pensjonsordninger i en ny § 8b i Forsikringsvirksomhetsloven (FVL). Disse bestemmelser skal gjelde for alle som vil levere pensjonsordninger i henhold til Hovedtariffavtalen (HTA). I dag har alle livselskapene egne dispensasjoner for å levere et pensjonsprodukt til kommunene, men kommisjonen forutsetter at dette lovutkastet gjør dispensasjoner overflødig. Banklovkommissjonen legger til grunn at det skal være reell konkurranse om kommunale pensjonsordninger og at det er viktig at lovverket legger til rette for dette.

Et viktig utgangspunkt for kommisjonens arbeid er Arbeidsrettens dom av 08. oktober 2002 og denne legges til grunn. Dette betyr at lovregler som foreslås, gjelder først og fremst premieberegning, avsetningskrav og forvaltning av pensjonsordningens midler. Selve ytelespekteret i kommunale pensjonsordninger er fastlagt i HTA.

Det er verdt å merke seg at kommisjonen foreslår at kommunale pensjonsordninger skal være egen forsikringsbransje, hvilket innebærer at livselskapene oppretter eget delregnskap for denne delen av kundemassen. Dette vil sannsynligvis gjøre konkurranseforholdene mer ryddige ved at det går en klar grense mot private pensjonsordninger. Livselskapene har hatt ulik praksis når det gjelder skille mellom private og offentlige kontrakter, både ved

Samarbeidsordningen for pensjonskassene i Andebu, Arendal, Bergen, Bodø, Drammen, Elverum, Flekkefjord, Halden, Haugesund, Kristiansand, Moss, Sandefjord, Skien, Sandnes, Stokke og Trondheim kommune, Oslo Pensjonsforsikring AS, pensjonskassene i Akershus og Buskerud fylkeskommune, samt pensjonsordningene i Oslo Sporveier, Skiensfjorden kommunale kraftselskap, Vestfold kraftselskap og Vest-Telemark kraftlag.

premieberegning og fordeling av risikoresultat. Dette har også endret seg over tid, noe som har gjort det vanskeligere å vurdere de ulike leverandørene. Innenfor kommunal bransje kan det gjøres oppdelinger ved at kunder med relativt lik forsikringsrisiko plasseres sammen i en gruppe (F.eks. kommuner i en gruppe og kommunale foretak i en annen).

Vi vil for vår del legge til at det foreliggende lovforslaget med gjeldende tariffavtale vil sterkt begrense muligheten for nye aktører å etablere seg på det kommunale pensjonsmarkedet pga. kravet om fellesordning med fellespremie for flere enn en arbeidsgiver. Når vi også observerer at flere av de eksisterende livselskapene vurderer sammenslåing, kan vi fort havne i en situasjon med to eller tre aktører på dette store markedet. Dette gjør det ekstra viktig at man legger forholdene til rette for pensjonskasseløsningen.

BRUTTOORDNING.

De kommunale pensjonsordningene er definert som bruttoordninger. Kommisjonen mener det i denne sammenheng er viktig å trekke opp et skille i ansvaret mellom de tre partene.

- Pensjonsleverandør (livselskap eller pensjonskasse)
- Forsikringstaker (kommunen som arbeidsgiver)
- Forsikrede (arbeidstakere, fratradte og pensjonister)

Sett fra de forsikrede og forsikringstakers synspunkt, er de kommunale pensjonsordninger en bruttoordning. Dette betyr at de forsikrede har rett til en pensjon tilsvarende 66 % av lønnen ved oppnådd pensjonsalder, gitt tilstrekkelig opptjeningstid og uavhengig av Folketrygdens ytelser.

Pensjonsordningen i forholdet mellom pensjonsleverandørene og forsikringstakerne virker forsikringsrettslig som en nettoordning. Dette betyr at eventuelle reduksjoner i ytelser fra Folketrygden i forhold til det som har ligget til grunn i premieberegningene, er forsikringstakers ansvar. Tilsvarende gjelder også for de såkalte ikke forsikringsbare ytelsene. Disse ekstra kostnadene materialiserer seg som engangspremier. Hvis ikke forsikringstaker er i stand til å betale dette, vil ytelsene til de ansatte bli redusert. Det er ikke pensjonsgivers (eller de andre kundenes) ansvar å dekke opp hvis forsikringstaker er insolvent og ikke er i stand til å gjøre opp for seg. Alt i alt legger altså Banklovkomisjonen sterk vekt på at det er arbeidsgiver (forsikringstaker) som har det endelige ansvaret for oppfyllelsen av pensjonsordningen for sine ansatte.

Det som er omtalt overfor gjelder for alle pensjonsleverandørene, KLP inkludert. Dette har også betydning for tilknytning til Overføringsavtalen. Praksis hittil har vært at kommuner som er kunder hos KLP automatisk er med i Overføringsavtalen, mens kommunekunder i andre selskaper selv må søke om medlemskap. Banklovkomisjonen mener det ikke foreligger forsikringsrettslig grunnlag for å skille mellom KLP og andre leverandører når det gjelder adgang til å slutte seg til Overføringsavtalen for pensjonsordninger som er utformet i henhold til HTA. Dette gjelder både for kommuner og foretak med kommunal tilknytning.

FORHOLDET TIL HOVEDTARIFFAVTALEN (HTA) / FELLESDORDNING

Den gjeldende HTA (perioden 01.05.2002 – 30.04.2003) har i kapittel 2 krav til den pensjonsordning som medlemmene skal omfattes av. Av viktige punkter kan nevnes.

Samarbeidsordningen for pensjonskassene i Andebu, Arendal, Bergen, Bodø, Drammen, Elverum, Flekkefjord, Halden, Haugesund, Kristiansand, Moss, Sandefjord, Skien, Sandnes, Stokke og Trondheim kommune, Oslo Pensjonsforsikring AS, pensjonskassene i Akershus og Buskerud fylkeskommune, samt pensjonsordningene i Oslo Sporveier, Skiensfjorden kommunale kraftselskap, Vestfold kraftselskap og Vest-Telemark kraftlag.

- Deltagelse i Overføringsavtale.
- Alle ytelser skal være forsikringsmessig dekket.
- Finansieringssystemet skal være kjønnsnøytralt og ikke virke utstøtende på eldre arbeidstakere.

Det er særlig det siste punktet som har stått i fokus og som var en av de viktigste forholdene som ble behandlet i Arbeidsrettsdommen. Arbeidsrettsdommen slår fast at HTA setter krav om at ” den enkelte kommunes grensekostnader ved å ansette kvinner fremfor menn eller eldre fremfor yngre, reelt sett pulveriseres i en slik grad at det i praksis ikke er noe incitament i retning av diskriminering ut fra alder eller kjønn”.

Pulverisering av grensekostnader i denne sammenheng innebærer at endringer i arbeidsgivers pensjonspremie ved ansettelse av en ny person ikke skal avhenge av kjønn eller alder i en slik grad at dette gir insentiver til å velge person ut fra kjønn eller alder.

Lovforslaget åpner for at alle pensjonsleverandører kan opprette fellesordninger for premieberegning som tilfredsstillter HTA's krav til et kjønns – og aldersnøytralt finansieringssystem.

En fellesordning betyr at det utarbeides gjennomsnittspremie (kun ordinær årspremie) for flere forsikringskunder. Det beregnes først en total premie for hele medlemsbestanden som inngår i fellesordningen, basert på ordinære forsikringstekniske prinsipper. Deretter fordeles premien ut på de enkelte forsikringstakerne (arbeidsgivere) som inngår i fellesordningen, basert på en av følgende to prinsipper.

- Pensjonsgrunlaget.
- Nivået på alderstrygden etter fradrag av beregnet folketrygd.

Verken Arbeidsrettsdommen eller Banklovkommissjonen setter noen nedre grenser for hvor lite et slikt fellesskap kan være, men de avviser å gå inn på en konkret vurdering. Utgangspunktet er at fellesordningen må være stor nok til at finansieringssystemet (premiesystemet) virker kjønnsnøytrale og ikke virker utstøtende på eldre arbeidstakere. Men det som er helt klart er at utjevning innenfor en pensjonsordning ikke er tilstrekkelig. Dette betyr blant annet at det ikke lenger kan opprettes en ny pensjonskasse for en pensjonsordning innenfor kommunal sektor. Hvorvidt det er mulig å opprette en pensjonskasse for en kommune og noen kommunale foretak med tilknytning til denne kommunen, er foreløpig uklart og vil avhenge av hvordan HTA's krav skal tolkes.

Det er viktig å merke seg at det kun åpnes adgang til å opprette fellesordninger, det er altså ikke noe krav. Dette vil avhenge av kravene i HTA til enhver tid, og betyr altså at lovutkastet åpner opp for individuell premieberegning for den enkelte forsikringstaker, hvis dette tilfredsstillter kravene i den til enhver tid gjeldende HTA. Derfor kan dette regelverket ved en endring av HTA få en helt annen betydning. Det nåværende systemet legger dessverre også opp til muligheter for kryssubsidiering mellom kundene.

PREMIEBEREGNING – OG BETALINGSTIDSPUNKTER

Lovutkastet foreslår en tredeling av den årlige premieberegningen.

- Ordinær årspremie
- Reguleringspremie for lønn -/ G – regulering
- Engangspremier for ikke forsikringsbare ytelser

Ordinær årspremie beregnes ved årets begynnelse. Innbetalingstidspunkt kan enten være forskuddsvis ved årets begynnelse, kvartalsvis eller månedlig. Reguleringspremien beregnes når grunnlaget er kjent, og kan innbetales på det tidspunktet eller fordeles på resterende premierterminer. Engangspremier for ikke forsikringsbare ytelser beregnes når tilfellet er kjent og innbetales på det tidspunktet, ved årets siste premiertermin eller ved årets utgang.

Det er kun den ordinære årspremien som er gjenstand for utjevning mellom pensjonsordningene i en fellesordning. Reguleringspremien for lønns - /G – regulering skal beregnes særskilt for hver enkelt pensjonsordning med basis i økningen i premiereserven. For engangspremier for ikke forsikringsbare ytelser er det ikke foreslått å lovfeste noen bestemt fremgangsmåte for beregning.

Ved beregning av premie skal det gjøres fradrag for beregnet Folketrygd med $\frac{3}{4}$ G:

PREMIERESERVE

Avsetningskravet (til premiereserve) må beregnes slik at pensjonleverandørens reelle forpliktelser til enhver tid er forsikringsmessig dekket ved fondsavsetninger, uavhengig av premiene de enkelte forsikringstakere må betale. Kravet til premiereserve beregnes derfor på personnivå for de medlemmene som er med i pensjonsordningen. Ulike sammensetninger av medlemsbestanden vil derfor slå fullt ut i premiereserveberegningen.

KAPITALFORVALTNING

Lovutkastet åpner for at midlene i en kommunal pensjonsordning kan forvaltes som en egen investeringsportefølje. Det vil si at forsikringstaker (arbeidsgiver) kan avtale med pensjonsleverandørene hvordan pensjonsmidlene skal forvaltes innenfor de generelle rammene som gjelder for kapitalforvaltning av ytelsesbaserte pensjonsmidler. Dette må nedfelles i regelverket for pensjonsordningen og i avtale med pensjonsleverandør.

De forsikrede (medlemmene) skal ikke bli berørt av at en slik egen investeringsportefølje opprettes. Avkastning utover grunnlagsrenten tilføres premiefond. Lavere avkastning enn grunnlagsrenten dekkes av forsikringstaker eller evt. av pensjonsleverandør hvis forsikringstaker ikke kan gjøre opp for seg.

Den foreslåtte endringene vil redusere forskjellen mellom pensjonskasseløsningen og en kontrakt med et livselskap.

OVERSKUDD

Årets frie overskudd skal som hovedregel i sin helhet tilføres premiefondet. Det er visse unntak fra denne hovedregelen. Men generelt skal altså ikke årets overskudd brukes til å

dekke årets premie (for eksempel L/G – regulering). Overskudd som tilføres premiefondet kan selvfølgelig dekke neste års premie.

SENTRALE OMRÅDER I DEL 2: FLYTTING

GENERELT.

Med ”flytting” menes her flytting av en forsikringskontrakt eller pensjonsrettighet fra en pensjonsinnretning til en annen. Som pensjonsinnretning regnes livsforsikringselskap, pensjonskasse, bank og forvaltningsselskap for verdipapirfond. Eventuelle endringer av pensjensendringer holdes adskilt fra flytting.

Det legges opp til en samlet regulering av flyttespørsmålene, ved at det inntas en ny § 8c i FVL. Den gjeldene flytteforskriften av 1991 blir da overflødig.

Banklovkommisjonen legger til grunn at alminnelig flytterett skal videreføres.

MIDLER SOM FLYTTES/MEDREGNET AV TIDLIGERE TJENESTETID

Banklovkommisjonen foreslår at flytting skal omfatte hele pensjonsordningen, inkludert oppsatte rettigheter for fratradte, noe DSKP støtter.

Størrelsen på midlene som skal flyttes, skal fortsatt være den forsikringstekniske verdi beregnet ved oppsigelsestidens utløp, beregnet med avgivende pensjonsinnretnings beregningsgrunnlag. Hvis midlene forvaltes som egen investeringsportefølje, skal markedsverdien av midlene legges til grunn.

På grunn av særskilte problemstillinger er det en egen paragraf som regulerer hvilken premiereserve for uføreytelser som skal flyttes. Hovedregelen er at full avsetning for uføreytelser skal flyttes.

I kommunale pensjonsordninger er det tvungen medregning av tidligere tjenestetid i annen pensjonsordning som omfattes av Overføringsavtalen. Banklovkommisjonen foreslår at midler knyttet til tidligere opptjente pensjonsrettigheter skal overføres til den nye pensjonsordningen hvor arbeidstakeren blir medlem og medregning gjennomføres. Banklovkommisjonen påpeker at disse endringene bør vurderes lagt til grunn i forbindelse med den pågående revisjon av Overføringsavtalen med Statens Pensjonskasse.

OPPSIGELSE – OG OPPGJØRSFRISTER

Generell oppsigelsesfrist settes til 2 måneder. Oppgjør skal generelt skje ved utløp av oppsigelsesfristen, men hvis midlene som skal flyttes utgjør mer enn 200 millioner kroner, kan det gå ytterlige 2 måneder til oppgjør (4 måneder totalt fra oppsigelse mottas).

I lovforslaget trekkes det et klart skille mellom oppsigelse og oppgjør. Ved utløp av oppsigelsestiden overføres den forsikringsmessige risikoen til ny leverandør. Hvis midlene overføres på et senere tidspunkt (ved midler over 200 millioner kroner) skal midlene tildeles en avkastning tilsvarende innskuddsrenten i Norges Bank for denne perioden.

Samarbeidsordningen for pensjonskassene i Andebu, Arendal, Bergen, Bodø, Drammen, Elverum, Flekkefjord, Halden, Haugesund, Kristiansand, Moss, Sandefjord, Skien, Sandnes, Stokke og Trondheim kommune, Oslo Pensjonsforsikring AS, pensjonskassene i Akershus og Buskerud fylkeskommune, samt pensjonsordningene i Oslo Sporveier, Skiensfjorden kommunale kraftselskap, Vestfold kraftselskap og Vest-Telemark kraftlag.

Partene kan avtale en annen avkastning.

De generelle oppsigelse – og oppgjørsreglene gjelder i utgangspunkt for kommunale pensjonsordninger også. Men Banklovkommisjonen mener at systemet med fellesordninger (gjennomsnittspremie beregnet ved årets begynnelse) skaper behov for at det i forsikringsavtalen kan avtales at oppsigelsen først får virkning ved første kvartalskifte, halvårsskifte eller årsskifte.

Opgjør skal normalt skje ved kontanter, men midler i særskilt investeringsportefølje kan skje helt eller delvis ved overføring av investeringsportefølje.

ANVENDELSE AV OVERFØRTE MIDLER

Midlene som overføres skal opprettholde den rettslige karakter de har hatt i avgivende pensjonsinnretning så langt det er mulig. Det betyr at kursreserve, tilleggsavsetninger og premiefond forblir det samme etter flytting.

Men manglende premiereserve beregnet etter mottakende pensjonsinnretnings beregningsgrunnlag, skal dekkes av andre midler (premiefond, tilleggsavsetninger eller innbetaling fra sponsor).

Overskytende premiereserve (utover beregningsgrunnlaget i ny pensjonsinnretning) skal for kommunale pensjonsordninger tilføres premiefond.

ANDRE FORHOLD

Som i gjeldene regelverk, legges det sterk vekt på informasjon til medlemmene i forbindelse med flytting og at de har uttalerett før flytting kan skje.

I henhold til dagens regelverk kan avgivende pensjonsinnretning maksimalt belaste kunden med 5000 kroner i forbindelse med flytting. I lovutkastet legges det opp til å fjerne dette taket og gi pensjonsleverandøren anledning til å kreve inn et flyttegebyr som dekker de faktiske kostnadene ved flytting.

INTERKOMMUNALE PENSJONSKASSER.

Å legge til rette for konkurranse blir fremhevet som et hovedhensyn ved utarbeidelse av nytt lovverk. Etter DSKP's mening er det fare for at den reelle konkurransen på det kommunale pensjonsområdet kan bli svært begrenset når vi ser lovutkastet, gjeldende Hovedtariffavtale (HTA) og nåværende leverandørstruktur samlet.

En pensjonsleverandør på det kommunale området må tilby en fellesordning med minst to arbeidsgivere (kanskje flere) for å tilfredsstille kravet til kjønns- og aldersnøytrale premie. Dette betyr at en ny leverandør uten eksisterende kunder innenfor dette markedssegment, må skaffe seg flere nye kunder samtidig for å få lov til å starte opp. Dette vil sannsynligvis være en effektiv barriere mot etablering av flere leverandører. Når vi i tillegg observerer at to av de største leverandører er i fusjonsforhandlinger og KLP står foran store endringer, kan

situasjonen fort bli at det kun er to eller tre leverandører som konkurrerer om kundene på dette viktige området.

Situasjonen som er beskrevet ovenfor, gjør det viktig å legge til rette for reell konkurranse fra pensjonskassealternativet. Etter vår mening kunne utredningen hatt en mer omfattende behandling av kommunale/fylkeskommunale pensjonskasser. Lovutkastet omfatter både pensjonskasser og livsforsikringskasser, men det kan virke som fokus for utredningen har vært at både KLP og de andre livselskapsene skal kunne levere et pensjonsprodukt i henhold til HTA og at det legges til rette for god konkurranse mellom disse selskapene.

Det som særlig savnes er en ytterligere utredning av opprettelse av felles pensjonsordninger. I lovutkastet (§ 8b – 2 1. ledd) åpnes det for at ” en kommune og et eller flere foretak hvor kommunene har bestemmende innflytelse, eller flere slike foretak, kan opprette felles pensjonsordning”. Dette kan gjøres både ved pensjonskasse (konsernpensjonskasse) og ved konsernkontrakt i livsforsikringsselskap. Det som derimot ikke behandles er muligheten for at flere kommuner (evt. fylkeskommuner og helseforetak) kan gå sammen om å opprette en fellesordning i en interkommunal pensjonskasse. Dette er en løsning som det er betydelig interesse av blant norske kommuner.

DSKP er kjent med at flere kommuner har undersøkt med Kredittilsynet om muligheten for etablering av en interkommunal pensjonskasse. Kredittilsynets svar er at det ikke er hjemmel for dette innenfor nåværende regelverk med begrunnelsen at det ikke foreligger en særskilt tilknytning mellom de ulike kommunene som arbeidsgiver. Kredittilsynet fremhever at en tverrfaglig begrunnelse ikke er tilstrekkelig for å etablere en felles pensjonskasse (vedlegg – svar fra Kredittilsynet til Gjensidige Nor Pensjonstjenester AS av 29. juni 2001). Dette svaret har skapt presidens i lignende henvendelser.

De utfordringer som er knyttet til etablering av interkommunale pensjonskasser, blant annet ansvar for tilstrekkelig kapitaldekning i pensjonskassen og spørsmålet om representasjon i styret, kan etter DSKP's oppfatning løses via avtaler mellom kommunene og samarbeidsordninger mellom grupper som skal være representert i styret (både fra arbeidsgiver og medlemmene). DSKP vil her også peke på at ”Standardvedtekter for kommunale pensjonskasser” kan brukes for å legge føringer for gode løsninger på dette området.

ANVENDELSE AV OVERSKUDD I INNEVÆRENDE ÅR

I lovforslaget legges det opp til at pensjonsordningens overskudd i et år skal tildeles premiefondet året etter (i årsoppgjøret). Dette forhindrer at eventuelt overskudd i inneværende år kan anvendes til å dekke reguleringspremie relatert til lønns – og trygdeoppgjør, slik praksis i KLP og kommunale pensjonskasser har vært i mange år. Utredningen argumenterer godt for den foreslåtte endringen når det gjelder anvendelse for livselskaper. Her er hensynene både å legge til rette for konkurranse og hindre utjevning mellom kundene utover det Hovedtariffavtalen krever.

For kommunale pensjonskasser er situasjonen annerledes ved at kommunen både er forsikringstaker og sponsor for pensjonskassen (stiller egenkapital). For kommuner med pensjonsordningen organisert som en pensjonskasse kan det i år med god avsetning være ønskelig å dekke reguleringspremien med inneværende års overskudd. Bakgrunnen kan være å redusere likviditetsoverføring til pensjonskassen og utsette betaling av arbeidsgiveravgift.

Samarbeidsordningen for pensjonskassene i Andebu, Arendal, Bergen, Bodø, Drammen, Elverum, Flekkefjord, Halden, Haugesund, Kristiansand, Moss, Sandefjord, Skien, Sandnes, Stokke og Trondheim kommune, Oslo Pensjonsforsikring AS, pensjonskassene i Akershus og Buskerud fylkeskommune, samt pensjonsordningene i Oslo Sporveier, Skiensfjorden kommunale kraftselskap, Vestfold kraftselskap og Vest-Telemark kraftlag.

Det vil selvfølgelig bli tilsvarende mindre tilført premiefond som kan brukes til å dekke neste års premie, men det kan likevel være ønskelig fra kommunens side med en slik utsettelse av likviditetsbelastningen. Etter DSKP's mening er det gode grunner for at de kommunale pensjonskassene skal få opprettholde denne muligheten og at dette heller ikke vil virke konkurransevridende overfor livselskapene.

Vedlegg:

Svar fra Kredittilsynet til Gjensidige NOR Pensjonstjenester AS av 29. juni 2001

Med vennlig hilsen

For De selvstendige kommunale pensjonskasser (DSKP)



Torild Grande
leder