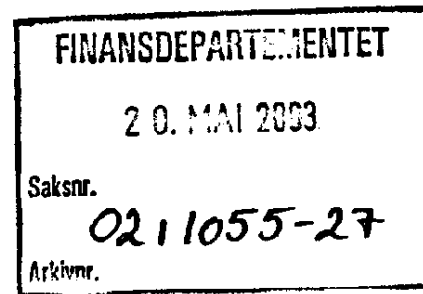




LØRENSKOG KOMMUNE
SENTRALADMINISTRASJONEN

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Saksbehandler: Jan-Bendix Byhring

Vår ref.: 02/06663-48

Arkivkode: 570

Deres ref.:

Dato: 16.05.03

**HØRINGSUTTALELSE - BANKLOVKOMMISJONENS UTREDNING NR. 10
NOU 2003:11 "KONKURANSE I KOLLEKTIV LIVSFORSIKRING".**

Vi viser til departementets høringsbrev til Lørenskog kommune av 05.03.2003, og oversender følgende høringsuttalelse til Banklovkommisjonens utredning nr. 10 NOU 2003:11 Konkurransen i kollektiv livsforsikring":

Bakgrunn for høringsuttalelsen

Det er per i dag 63 kommuner som er direkte berørt av den situasjonen som har oppstått i etterkant av arbeidsrettens dom i sak 07/1999.

- 11 kommuner ble dømt for å ha brutt tariffavtalen i KS-området (HTA) ved skifte av tjenestepensjonsleverandør 1.1.99.
- LO/NKF har anlagt sak (38/2001 og 02/2003) mot 52 kommuner som har skiftet leverandør i tiden 1.1.2000 til 1.1.2003.

Realiteten i alle sakene dreier seg om brudd på HTA 2.1.8, 2.ledd, som lyder:

Tjenestepensjonsordningen skal være basert på et finansieringssystem som er kjønnsnøytralt og som ikke virker utstøtende på eldre arbeidstakere.

I tillegg er det et betydelig antall kommuner som er indirekte berørt, ved at de ikke har kunnet gjennomføre en ellers ønsket konkurranseutsetting av pensjonsordningen.

De overfor nevnte kommuner har oppnevnt en egen referansegruppe, som ledes av ordfører i Lørenskog kommune, Mette Korsrud. Det er Lørenskog kommune som står oppført på høringslisten, men kommunen har valgt å tolke dette å være i kraft av lederskapet i referansegruppen.

Kommentarene er ment å være representative for alle berørte kommuner, som også har hatt anledning til å komme med skriftlige innspill. Høringsuttalelsen og tilknyttede problemstillinger er også utførlig diskutert blant de som hadde anledning til å delta på Hurdal II på Gardermoen 5.- 6. mai.

Referansegruppen mener

Referansegruppen støtter Banklovkomisjonens målsetting om å styrke konkurransen innen det kommunale pensjonsmarkedet. Dette synes særlig viktig i en tid hvor en observerer en økende grad av konsentrasjon i bransjen, med den risiko for svekket konkurranse som dette innebærer.

Referansegruppen merker seg også i denne sammenheng Inst. S nr 136 (2001-2002):

" Stortinget ber Regjeringen gjennomføre tiltak for å sikre fri konkurranse på markedet for kommunale tjenstepensjonsordninger. "

Er målet nådd?

Referansegruppen mener:

- At Banklovkomisjonens forslag i seg selv ikke sikrer en fri konkurranse.
- Hvis tariffpartene ikke følger opp Stortingets intensjon om fri konkurranse ved å avtale valgfrihet i tariffavtalen, så må lovgiver vurdere behovet for ytterligere regulering.

Det Kommunale selvstyre

Referansegruppen har det grunnleggende syn at det kommunale selvstyret er det viktigste hensynet når det gjelder lovlig og reell valgfrihet mellom ulike pensjonsinnretninger, dog med den begrensning at arbeidstakeren ikke skal ha dårligere ytelser enn tariffavtalen forutsetter.

Kommunene må ha adgang til å velge mellom individuelt beregnede og utjevnedede premie-systemer. Kommunenes rett til å opprette egne pensjonskasser må ikke kunne innskrenkes.

Effektiv konkurranse

Referansegruppen slutter seg til Banklovkomisjonens merknader under punkt 0.1.3 (2), hvor det blant annet heter:

"...effektiv konkurranse forutsetter både markedsadgang og adgang til å konkurrere om kunder på grunnlag av produktmangfold, priser, finansieringsopplegg, valg av selskapsform mv. Fra et konkurransesynspunkt er det ikke ønskelig å oppnå like konkurransevilkår ved lovkrav som fører til standardisert produktutforming og virksomhetsopplegg. "

Referansegruppen er tilfreds med at lovforslaget i seg selv ikke er til hinder verken for pensjonskasser eller for en individuelt beregnet premie¹.

Det noteres samtidig at lovforslaget synes å innebære et forbud mot deler av det tradisjonelle, fullt utjevnedede produkt som KLP har levert i perioden 1974 -2002. Referansegruppen mener at KLPs tradisjonelle produkt fortsatt bør kunne leveres til de som måtte ønske det.

Tariffavtalens effekt på konkurransen

Det anses å være en betydelig risiko for at Stortingets og Banklovkomisjonens (?) intensjon om valgfrihet både hva angår produkt og leverandør ikke reelt vil la seg oppfylle.

Tariffpartene kan gjennom forhandlinger begrense denne valgfriheten i sterk grad. I dag er kommunene organisert i samme arbeidsgiverorganisasjon (KS), som har tariffavtalt sterke føringer innen pensjonsområdet. Hvis loven trer i kraft innenfor gjeldende tariffperiode, dvs. før 1.5.2004, vil konkurransen fra lovens ikrafttreden i praksis være begrenset til et av finan-

¹ Med individuelt beregnet premie menes her en premie beregnet for den enkelte kommune i medhold av gjeldende lov om forsikringsvirksomhet.

sieringsalternativene, den såkalte fellesordningen, regulert i lovutkastet § 8(b)-6. Dersom den politiske målsettingen om fri konkurranse ikke oppfylles ved at partene bringer reell valgfrihet inn i tariffavtalen kan dette, etter referansegruppens oppfatning, lede til en utvikling hvor arbeidsgiversidens organisering fragmenteres i forhold til dagens situasjon.

Framdrift

Referansegruppen understreker behovet for en rask progresjon hva angår den delen av utredningen som befatter seg direkte med konkurransen i det kommunale pensjonsmarkedet. Det er viktig for kommunene å få avklart det formelle grunnlaget for utforming av individuell premieberegning så vel som en utjevnet premieberegningsordning i god tid før hovedtariffoppgjøret per 1.5.2004.

Av hensyn til fremdrift og klarhet mener referansegruppen det er hensiktsmessig i første omgang å fremme en proposisjon som kun har som formål å fremme konkurranse i det kommunale markedet. Andre motiver i lovutkastet der progresjonen ikke er avgjørende for konkurranse i det kommunale markedet bør kunne ivaretas separat.

Referansegruppen er tilfreds med at Lovutkastets kapittel 8b er tilrettelagt for vedtak forut for kapittel 8a (som ikke omhandler kommunal pensjon) om nødvendig.

Se for øvrig eget vedlegg for enkeltmerknader.

Ad. departementets spørsmål om premieutjevning

Departementet reiser i sitt høringsbrev enkelte spørsmål knyttet til premieutjevning i fellesordning som de ønsker kommentarer til, og de berørte kommuner har følgende synspunkter på disse forholdene:

1. Premieendringers (obligatorisk utligning) virkning på forsikringsmarkedets funksjon

Det synes åpenbart for referansegruppen at premieendringer som følger av endret sammensetning av pensjonsordningen innen en fellesportefølje vil føre til at den subsidierende part vil søke til en annen fellesportefølje og dermed skape ustabilitet i forsikringsmarkedet.

Dersom man velger å være tilsluttet en fellesportefølje, så må det forutsettes at den enkeltes portefølje lovbestemt ikke kan ha større avvik blant de deltagende medlemmer enn $\pm x\%$ (for eksempel i størrelsesorden 2-3%).

2. Hensiktsmessig utjevning av kjønn og alder

Dersom fellesordningene er homogene og stabile, så vil utjevning være en måte å maskere premieforskjeller grunnet kjønn og alder. Er ikke dette kravet oppfylt, vil resultatet kunne være at subsidierende parter flytter dersom et reelt konkurrerende flyttealternativ er tilgjengelig. Dette gjelder uavhengig av fellesordningens størrelse.

3. Konkurranse med gjennomsnittspremier

Departementets presumsjon tiltres. Følgelig vil virksom konkurranse mellom ulike forsikringsselskaper bare kunne ivaretas innenfor et system hvor fellesordningen forsikringsteknisk er relativt homogen, det vil si med et avvik fra gjennomsnittet på $\pm x\%$.

Nærmere om utjevningssløsningen

De berørte kommuner ønsker prinsipielt å kunne velge en individuelt beregnet premie for den enkelte kommune, men ser at en for inneværende tariffperiode må utligne pensjonskostnadene i en fellesordning. Så lenge dette er situasjonen, mener de berørte kommuner at følgende forhold må vies særlig oppmerksomhet:

Standardiserte fellesordninger er ikke en god løsning

Referansegruppen mener det ikke er i kommunenes interesse om konkurransen i markedet begrenser seg til bare fellesordninger.

Referansegruppen anerkjenner det positive i at lovforslaget løser behovet for at en av tariffpartene ønsket utjevning, for eksempel er hensynet til kjønnsnøytralitet ivarettatt.

Referansegruppen er informert om at utjevningen i den foreslåtte fellesordningen i § 8 b – 6 (og i KLP), innebærer en utjevning av alle faktorer som påvirker premien.

Herunder vil det i fellesordningene bli slik at:

- Kommuner med gjennomsnittlig lav lønn subsidierer de med høy lønn.
- Kommuner med gjennomsnittlig høy aldersgrense subsidierer de med lav.
- Krysssubsidiering oppstår på ansiennitet.
- Krysssubsidiering oppstår på deltidsarbeid.

Pensjonsutgiftene utgjorde i året 2002 over en femtedel av lønnsbudsjettet i de fleste kommuner. Referansegruppen registrerer at kommunene i stor grad blir fratatt muligheten til selvstendig å påvirke disse kostnadene ved egeninnsats og personalpolitikk.

Om ønsket og ikke ønsket utjevning

Referansegruppen savner en nærmere drøfting av andre metoder enn utjevningsordninger for å oppnå den av partene ønskede maskering av premieforskjeller relatert til kjønn og alder. For eksempel er ikke kjønnsnøytrale premietariffer diskutert.

Referansegruppen savner videre en drøfting av virkemidler for å unngå at den ikke ønskede utjevningen i utjevningsordninger antar for store dimensjoner.

Referansegruppen ber derfor departementet vurdere slike virkemidler. Konkret vil referansegruppen foreslå at det ved forskrift fastsettes at det for hver forsikringsavtale opprettet i en fellesordning skal beregnes følgende:

- En krysssubsidieringsgrad i prosent som angir avstand fra forsikringsteknisk korrekt premie.
- En kjønnsnøytralitetsgrad som i prosent angir avstand fra en genuint kjønnsnøytral premie.
- En aldersutjevningsgrad som i prosent angir avstand fra genuint aldersnøytral premie.
- Forsikringstaker skal gjøres kjent med denne statistikken minst en gang i året.

Med hilsen



Mette Korsrud

ordfører

leder av referansegruppen



Arne Heilemann
rådmann

Vedlegg:

- 1 Merknader til enkelte paragrafer i lovforslaget.

VEDLEGG 1

Merknader til enkelte paragrafer

Referansegruppen har valgt å ikke ta stilling til alle motiver som ikke er sentrale for en fungerende konkurranse i det kommunale markedet, og som på selvstendig grunnlag kan oppfattes som kontroversielle. Det vises for øvrig til de enkelte merknader nedenfor:

§ 8 c -12 (1)

Merknad 1

Intensjonen kan antakelig ikke oppfylles umiddelbart uten endringer i andre lover, da den forutsetter at også Statens pensjonskasse sender reserver ved en arbeidstakers overgang fra staten til annen offentlig arbeidsgiver. Statens pensjonskasse har p.t. ingen reserver.

Merknad 2

Generelt vil systemet med overføring av rettigheter og reserver ved skifte av arbeidsgiver medføre en økt risiko for siste arbeidsgiver i forhold til tidligere arbeidsgivere enn det dagens refusjonssystem gjør. Dette fordi en overføring av reserve må ta utgangspunkt i en antatt nettoppensjon uten hensyn til for eksempel at vedkommende arbeidstaker ikke har full opptjening i folketrygden. (Med nettoppensjon menes her 66 % av pensjonsgrunnlaget med fradrag av en forventet fremtidig folketrygd etter forsikringsforbundets modell.) Dagens refusjonssystem fordeler også disse utgiftene mellom alle historiske arbeidsgivere, og kan derfor virke mindre utstøtende på eldre arbeidstakere enn det systemet banklovkommissjonen foreslår.

§ 8 c -10 tredje ledd premiefond

I merknadene til § 8 c – 10 snakkes det om å redusere foretakenes (og kommunenes) flytteinsentiver. Generelt forventes det at reduksjoner i flytteinsentiver kunne være i de etablerte leverandørenes interesse, mens andre parter vil kunne oppfatte det som kontroversielt.

Endringen består i at premiefond benyttes før tilleggsavsetninger for å dekke manglende reserver ved flytting mellom selskap. Intensjonen er en reduksjon i flytteinsentiv, og således konkurransedempende i alle markeder. Det bemerkes også at endringen vil kunne resultere i en regeltilpasning i kundenes opptreden, ved at kundene reduserer sine premiefond til et minimum. Dette er særlig uheldig i kommunale pensjonsordninger, hvor det er en praktisk fordel å ha premiefondsmidler til dekning av utgifter til bruttogarantitilfeller og andre spesielle rettigheter.

§ 8 c - 2 Kommunale / Ikke-kommunale midler

Dagens regelverk for flytting er i hovedsak nedfelt i den såkalte flytteforskriften (forskrift til § 1-1 i lov om forsikringsvirksomhet fastsatt 27.11.1991).

Vedlegg til høringsuttalelse

"Banklovkomisjonens utredning nr. 10 "Konkurranse i kollektiv livsforsikring" fra Lørenskog kommune".

Flytteforskriften er inndelt i ulike kapitler, og har separate kapitler for kommunale og private pensjonsordninger. Dette er ikke tilfeldig, da regelverket setter et skarpt skille mellom kommunale og ikke-kommunale ordninger. De to kan ikke blandes eller settes sammen, verken hva angår rettigheter eller midler. Her er særlig dagens § 5-1 tredje ledd kategorisk:

"Midler knyttet til kommunal pensjonsordning kan bare overføres til annen kommunal pensjonsordning."

Referansegruppen registrerer at skillet fremstår mindre tydelig i banklovkomisjonens lovutkast.

Det fremstår som uklart hvorvidt virksomheter (som ikke er bundet av hovedtariffavtalen) etter dette kan anvende midler fra en kommunal pensjonsordning i en annen type kollektiv pensjonsordning, for eksempel en foretakspensjon.

§ 8 b – 13 (2) Forbud mot subsidierte lån

Referansegruppen mener forslaget er unødvendig.

De fleste leverandører har per dato tilbud om lån til ansatte i sine kommunekunder som inkluderer en kollektiv gjeldsforsikring uten krav til helseerklæring. I praksis innebærer ordningen en svært moderat subsidie i forhold til markedsrente. Ordningen har mangeårig tradisjon og utgjør en mindre fordel enn det arbeidstakere i staten fortsatt vil ha gjennom låneordningen i Statens pensjonskasse.