

Meglerforeningens høringsuttalelse

Banklovkommisjonens utredning nr. 10 – "Konkurransen i kollektiv livsforsikring?"

Høringsfrist: 20. mai 2003

Versjon: mandag, 19. mai 2003

Status: Utarbeidet av Vidar Pedersen, Aon Grieg, med innarbeidede merknader fra Tony Hægeland, Link

Meglerforeningen mener

Meglerforeningen støtter banklovkommisjonens målsetting om å styrke konkurransen innen kollektiv livsforsikring generelt, og kommunal pensjonsforsikring spesielt. 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.

Effektiv konkurranse

Meglerforeningen slutter seg til banklovkommisjonens 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."

Meglerforeningen er tilfreds med at lovutkastet i seg selv ikke er til hinder verken for pensjonskasser eller for en individuelt beregnet premie for kommuner¹.

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

Nærmere om arbeidet med livsforsikringslovgivning i kommisjonen.

Meglerforeningen ber om at det på generelt grunnlag blir vurdert i hvilke effekter det har hatt at leverandørene selv i har vært premissleverandører for denne utredningen og delutredning nr.7 gjennom forberedende arbeidsgrupper og utarbeidelse av annet underlagsmateriale.

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

Nærmere om bakgrunnen for utredningens del 1

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 tjenstepensjonsleverandør 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:

Tjenstepensjonsordningen 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.

Tariffavtalens effekt på konkurransen

Meglerforeningen merker seg Inst. S nr 136 (2001-2002):

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

Det anses å være en betydelig risiko for at Stortingets 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 finansieringsalternativene, 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 Meglerforeningens oppfatning lede til en utvikling hvor arbeidsgiversidens organisering fragmenteres i forhold til dagens situasjon.

Fremdrift

Meglerforeningen ser at de berørte kommunene har behov for en rask progresjon hva angår den delen av utredningen som befatter seg direkte med konkurransen i det kommunale pensjonsmarkedet.

Av hensyn til fremdrift og klarhet mener Meglerforeningen det er hensiktsmessig å i første omgang fremme en proposisjon som kun har som formål å fremme konkurranse i det kommunale markedet.

Andre motiver i lovutkastet må kunne ivaretas separat.

Meglerforeningen mener at Lovutkastets kapittel 8b må kunne behandles forut for både kapittel 8a og 8c, som helt selvstendig innebærer endringer som må oppfattes å være kontroversielle på en rekke områder.

Se enkeltmerknader om dette nedenfor.

Om standardiserte fellesordninger i det kommunale markedet

Meglerforeningen mener det er uheldig for forsikringsmarkedet om konkurransen i kommunemarkedet begrenser seg til bare fellesordninger.

Meglerforeningen anerkjenner at lovutkastet løser behovet for en av tariffpartene ønsket utjevning, spesielt innebærer det at kjønnsnøytraliteten er ivaretatt.

Utjevningen i den foreslåtte fellesordningen i § 8 b – 6, (og i KLP) innebærer imidlertid en utjevning av alle faktorer som påvirker premien.

Herunder vil det i fellesordningene bli slik at:

- Forsikringstakere med gjennomsnittlig lav lønn subsidierer de med høy lønn.
- Forsikringstakere med gjennomsnittlig høy pensjonsalder subsidierer de med lav.
- Krysssubsidiering oppstår på opparbeidet tjenestetid
- Krysssubsidiering oppstår på deltidsarbeid.

Pensjonsutgiftene utgjorde i året 2002 over en femtedel av lønnsbudsjettet i offentlig sektor.

Meglerforeningen registrerer at offentlig sektor i stor grad blir fratatt muligheten til selvstendig å påvirke disse kostnadene ved egeninnsats, personalpolitikk og konkurranseutsetting.

Ønskede utjevningseffekter

Meglerforeningen savner en nærmere drøfting av andre metoder enn utjevningsordninger for å oppnå den av partene ønskede maskering av premieforskjeller relatert til kjønn og alder. Spesielt mener Meglerforeningen at adgang for selskapene til å tilby kjønnsnøytrale premietariffer bør vurderes nøye. Meglerforeningen er kjent med at selskapene i Sverige har denne adgangen. Adgang er ikke det samme som påbud, og adgangen antas å kunne bli benyttet mest i sammenheng med tariffavtalte pensjonsavtaler, hvor foretakene/ kommunene er pålagt å etterspørre kjønnsnøytrale premier. Videre er Meglerforeningen kjent med at det i Danmark kreves kjønnsnøytral premietariffer, og at denne lovgivningen er styrket også i etterkant av diskusjonen om systemet i Danmark i NOU 2001:27 .

Ikke ønskede utjevningseffekter

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

Meglerforeningen ber derfor departement vurdere slike virkemidler. Konkret vil Meglerforeningen 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.

Meglerforeningen vil også foreslå at det ved forskrift fastsettes en maksimal krysssubsidieringsgrad på +/- x % innen en fellesordning. Ved overstigelse av den maksimale krysssubsidieringsgrad skal forsikringsgiver fra neste hovedforfall dele fellesordningen. Kredittilsynet bør gis mulighet til dispensere.

Nærmer bakgrunn for utredningens del 2

Meglerforeningen er av den oppfatning at dagens bestemmelser om flytting av pensjonsordninger gitt i forskrift av 27. november 1991 nr. 757 - "Flytteforskriften", har fungert utmerket med tanke på å skape konkurranse i pensjonsmarkedet. Det synes derfor ikke å være noe akutt behov for å revidere dette regelverket.

Meglerforeningen anerkjenner at flytteforskriften innebærer enkelte positive flytteinsentiver. Med positive flytteinsentiver menes her at flytting i seg selv gir en gevinst under ellers like forhold.

En legger til grunn at konkurranse mellom leverandørene er i kundenes og samfunnets interesse. Flytting og vurdering av pensjonsordninger kan være komplekst og kostbart. De bærer denne byrden ved å faktisk som gjennomføre flytting og vurdering sørger for å fylle konkurransen med reelt innhold, og bedrer således også leveransen til de kunder som ikke flytter eller vurderer. Meglerforeningen mener at positive insentiver kan rettferdiggjøres i en viss utstrekning på denne bakgrunn.

Merknader til enkelte paragrafer

§ 8 b - 6 (1)

Her introduseres en sterkere form for aldersnøytralitet enn det hovedtariffavtalen i kommunal sektor legger opp til, som bare krever at ordningen ikke skal virke utstøtende på eldre arbeidstakere. Det bør vurderes nøye om dette er hensiktsmessig.

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

Meglerforeningen 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.

§ 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).

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."

Meglerforeningen registrerer at skillet fremstår mindre tydelig i banklovkommissjonens 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 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.

Ideelt sett skal det i regelverket, etter Meglerforeningens oppfatning, ikke etableres overdrevne kunstige flytteinsentiver som ikke understøttes av relevante økonomiske forhold.

Eksempler på relevante forhold kan være at foretaket ut fra de analyser som måtte foreligge, forventer en bedre kapitalavkastning i den nye pensjonsinnretningen sette i forhold til hva som forventes hos den pensjonsinnretningen foretaket flytter fra. Et annet forhold som kan ligge til grunn er at forsikringsrisiko fellesskapet i den nye pensjonsinnretningen gir en lavere forsikringspremie over tid enn den avgivende pensjonsinnretningen, gjennom et gunstigere forsikringsfellesskap. Et tredje forhold kan være at bufferkapitalen i den pensjonsinnretningen foretaket flytter til er større slik at pensjonsinnretningen kan ha en større risikoeksponering og derigjennom kunne forventes å gi en bedre kapitalavkastning.

Konkurransen parametrene som et foretak må legge til grunn ved valg av pensjonsinnretning kan enten være av økonomisk art (avkastning, premie, bufferkapital) eller at foretaket og/eller medlemmene i pensjonsordningen tilbys attraktive tilleggsgoder. Eventuelt en kombinasjon av disse forhold.

Ut fra ovennevnte forhold er det av stor viktighet at loven så langt som mulig tilrettelegger for at konkurransen i pensjonsmarkedet opprettholdes. Gjennom den foreslåtte lovteksten mener Meglerforeningen at man står i fare for å "stramme inn" på konkurranse faktorene ved å foreslå endring i dagenes regelverk. Dette gjennom Banklovkommisjonens forslag om at pensjonsordningens premiefond skal benyttes før tilleggsavsetningene når premiereserven ikke tilstrekkelig til å sikre medlemmenes rettigheter ved flytting mellom pensjonsinnretninger.

Dette kan slik Meglerforeningen ser det, medføre en del uheldige virkninger. Et foretak som har opparbeidet seg en solid sikkerhet for betaling av fremtidige premier i premiefondet, kan bli stilt overfor en situasjon hvor foretaket på den ene siden kan oppnå en forventet besparelse i pensjonskostnaden ved å flytte til en annen pensjonsinnretning. Mens foretaket på den annen side risikerer da å måtte redusere sikkerheten for pensjonsordningens medlemmer ved at premiefondet må "tømmes" før det tillates at andre avsetninger tilknyttet pensjonsordningen kan anvendes.

Dette mener Meglerforeningen vil gi en "flyttevegring" som i neste omgang reduserer en konkurransen.

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.

Vi anbefaler derfor at bestemmelsene i forskrift av 27. november 1991 nr. 757 – "Flytteforskriften" § 3-12 fjerde ledd, hvor det tillates at tilleggsavsetningene skal belastes før premiefondsmidlene, videreføres

§ 8 c- 10 fjerde ledd

Innledningsvis vil vi gi vår fulle støtte til de kommentarer medlemmet Vannebo gir uttrykk for. Videre støtter vi hans forslag om at en eventuell overskytende premiereserve ved flytting fra en pensjonsinnretning til en annen, bør godskrives pensjonsordningens premiefond.

Medlemmene i norske pensjonsordninger har gjennom lov om foretakspensjon fått en mer oversiktlig tilværelse gjennom bl.a. lineær opptjening av pensjonsrettighetene. Ved å innføre ovennevnte bestemmelser mener vi at loven igjen innfører bestemmelser som vil medføre stor forvirring blant pensjonsordningenes medlemmer. Dette alt ut fra hvor ofte og når den enkelte arbeidstaker har vært medlem i en foretakspensjonsordning.

Arbeidstakers rettigheter er i kommunal sektor i sin helhet bestemt av tariffavtale. Anvendelse av overskuddsreserve til kjøp av ekstra tjenestetid vil ikke være relevant for kommunale pensjonsordninger.

Meglerforeningen vil påpeke de antatt store og tunge IT tilpasningene som denne bestemmelsen vil kunne medføre for pensjonsinnretningene. Kostnadene tilknyttet disse vil da til sist belastes pensjonsordningene gjennom administrasjonsomkostningene.

Dette kommer på toppen av de IT investeringene pensjonsinnretningene har måttet foreta for å implementere lov om foretakspensjon samt andre endringer som har og vil komme.

Ut fra ovennevnte forhold er vi av den oppfatning at forslaget fra Banklovkommisjonen vil påføre pensjonsinnretningen og derigjennom foretakene nye og unødvendige kostnader.

Vi anbefaler derfor at overskytende premiereserve behandles på samme måte ved flytting mellom pensjonsinnretningen, uavhengig av om det er en privat eller kommunal pensjonsordning, og da ved at den overskytende premiereserven godskrives premiefondet.

§ 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 nettopensjon uten hensyn til for eksempel at vedkommende arbeidstaker ikke har full opptjening i folketrygden. (Med nettopensjon 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 banklovkommisjonen foreslår.